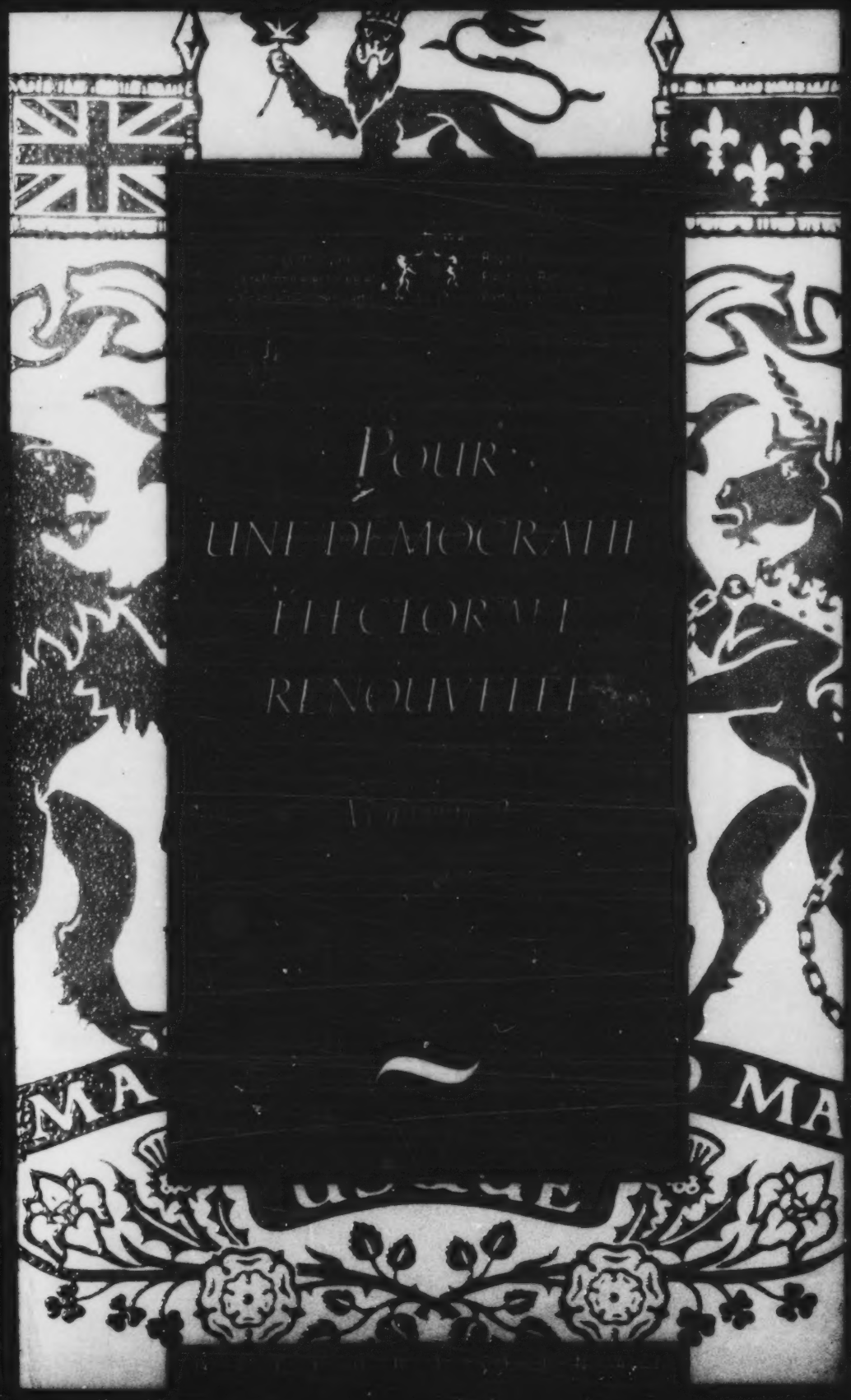

POUR
UNE DEMOCRATIE
FRANÇAISE
RENOUVELÉE

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

CANADA

Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing

RAPPORT FINAL

VOLUME 2

92-03454/

Le présent volume est le deuxième volume du *Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Le Rapport comprend quatre volumes :

Volumes 1 et 2	*Pour une démocratie électorale renouvelée*
Volume 3	*Proposition de législation*
Volume 4	*Ce que les Canadiens et Canadiennes nous ont dit*

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing

POUR UNE DÉMOCRATIE ÉLECTORALE RENOUVELÉE

VOLUME 2

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé au Canada
Tous droits réservés

Les quatre volumes du Rapport sont disponibles ensemble ou séparément, dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Groupe Communication Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue No. Z1-1989/2-2-1991F
ISBN 0-660-93534-1 (vol. 2)
0-660-93532-9 (série)

Données de catalogage avant publication (Canada)

Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final

Président : Pierre Lortie
Publié aussi en anglais sous le titre : Reforming electoral democracy.
Sommaire partiel : vol. 3 : Proposition de législation; –
v. 4 : Ce que les Canadiens et les Canadiennes nous ont dit.
ISBN 0-660-93532-9 (série);
0-660-93533-3 (vol. 1); 0-660-93534-1 (v. 2);
0-660-93535-X (v. 3); 0-660-93536-8 (v. 4);
N^{os} de cat. MAS Z1-1989/2-1991F (série);
Z1-1989/2-1-1991F (vol. 1); Z1-1989/2-2-1991F (v. 2);
Z1-1989/2-3-1991F (v. 3); Z1-1989/2-4-1991F (v. 4)

1. Élections – Canada. 2. Élections – Droit – Canada.
3. Publicité politique – Canada. 4. Caisses électorales – Canada.
5. Électeurs – Inscription – Canada. I. Titre.

JL193.C3514 1991 324.6'0971 C92-099514-4

Royal Commission on
Electoral Reform and
Party Financing

CANADA

Commission royale sur
la réforme électorale et
le financement des partis

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les Commissaires, constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 15 novembre 1989, révisé et modifié le 3 octobre 1990, pour enquêter et présenter un rapport sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et le financement des partis politiques et des campagnes des candidats,

AVONS L'HONNEUR DE PRÉSENTER
À VOTRE EXCELLENCE LE RAPPORT QUE VOICI.

Le président,

Pierre Lortie

Pierre Wilfrid Fortier

William Knight

Robert Thomas Gabor

Lucie Pépin

novembre 1991

171, rue Slater St., Suite 1120
P.O. Box/C.P. 1718, Stn./Succ. "B"
Ottawa, Canada K1P 6R1
(613) 990-4353 FAX: (613) 990-3311

500 Place D'Armes
Suite 1930
Montreal, Canada H2Y 2W2
(514) 496-1212 FAX: (514) 496-1832

TABLE DES MATIÈRES

Nous présentons ci-dessous la Table des matières complète des volumes 1 et 2 du *Rapport final* de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

VOLUME 1

1. LES OBJECTIFS DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTORALE **1**

Introduction 1

Contexte historique 1

Notre mandat 3

Notre méthodologie 4

Les objectifs de la réforme électorale 6

La question de la représentation proportionnelle 19

La structure de notre rapport 22

Conclusion 23

2. LES DROITS DÉMOCRATIQUES DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES **25**

Le droit de vote 25

Le secret du vote 36

La qualité d'électeur : exclusions 37

La participation électorale 52

L'inscription et le vote : vers un système plus convivial 67

3. L'ACCESSION AUX FONCTIONS ÉLECTIVES 76

Introduction 76

Le droit de briguer les suffrages 77

La représentation des électeurs et électrices 96

4. L'ÉGALITÉ ET L'EFFICACITÉ DU VOTE 127

Introduction 127

La répartition des sièges entre les provinces 127

Le découpage des circonscriptions 140

Les peuples autochtones et la réforme électorale 175

Annexes 201

5. LA PRIMAUTÉ DES PARTIS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE CANADIEN 215

Introduction 215

Le rôle des partis politiques 217

Les dimensions publique et privée des partis politiques 240

La désignation des candidats et candidates et des chefs 266

Le renforcement du rôle des partis politiques 296

Le financement des partis politiques enregistrés 313

Annexe : Critères d'enregistrement des associations de circonscriptions des partis 330

6. L'ÉQUITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL 335

L'importance primordiale d'un processus électoral juste et équitable 335

La limitation des dépenses électorales 343

Le financement public des campagnes électorales 379

L'accès aux médias électroniques 390

7. LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS ÉLECTORAL 437

Introduction 437

La transparence 437

Les dons politiques et l'abus d'influence 448

La publication de sondages en période électorale 473

La communication électorale et la confiance du public 486

L'administration des élections et l'application de la *Loi électorale* 503

RÉFÉRENCES 533

VOLUME 2

1. L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES ÉLECTORALES 1

Introduction 1

Historique, comparaisons et évaluation 4

Proposition de réforme 12

Les listes électorales 39

Annexes : Calendriers de la Commission électorale du Canada 41

2. LES MODALITÉS DE VOTE 45

Introduction 45

Le vote ordinaire 47

Le vote par bulletin spécial 54

Le vote par bulletin spécial pour certaines catégories d'électeurs et électrices 64

Les électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux 67

3. LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN 83

La période électorale 83

Le jour du scrutin 88

Les heures du scrutin 89

Décès ou désistement d'un candidat ou une candidate 93

La nomination des directeurs et directrices du scrutin 96

Le personnel des bureaux de vote 100

Les langues officielles 102

Les représentants et représentantes des partis 105

Les bureaux de vote 106

La publicité partisane aux bureaux de vote 107

La tenue des registres 108

L'identification des électeurs et électrices 109

Le marquage du bulletin 110

Le dépouillement des votes 111

La compilation des votes 113

Le nouveau dépouillement 114

La contestation de l'élection 116

La vente d'alcool pendant le scrutin 117

4. UN REGISTRE ÉLECTORAL 121

Introduction 121

Les listes électorales permanentes dans d'autres pays 122

Des listes électorales permanentes au Canada et dans les provinces 127

Un registre électoral : propositions et préoccupations 129

La faisabilité d'un registre électoral 134

Vers un système canadien de registres électoraux 141

5. LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES : MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE 149

Introduction 149

L'administration du scrutin 150

L'inscription des électeurs et électrices autochtones 151

Les modalités de vote 153

Les limites de dépenses et le financement public 153

La création des circonscriptions autochtones 156

6. LES DÉPENSES ÉLECTORALES ET LE FINANCEMENT POLITIQUE : MISE EN ŒUVRE DE LA RÉGLEMENTATION 161

Introduction 161

La portée de la limitation des dépenses 162

Les envois postaux des députés et députées en période électorale 175

Le rôle des agents et agentes 175

Identification des commanditaires de la publicité 179

Rapports sur les recettes et les dépenses 183

Les élections partielles et les élections ajournées 190

La radiation d'associations de circonscription, de partis enregistrés et de fondations de partis 193

Annexe : Définitions des dépenses électorales 197

7. LES COMMUNICATIONS 201

Introduction 201

La multiplication des canaux de communication 201

Les communications à l'échelle des circonscriptions 205

Le service du Nord de Radio-Canada 212

Les programmes d'information d'Élections Canada 218

Les personnes ayant des besoins spéciaux d'information 221

La collecte des résultats électoraux 224

8. L'APPLICATION DE LA *LOI ÉLECTORALE DU CANADA* : SURVEILLANCE ET CONTRÔLE 231

Une nouvelle conception des dérogations à la *Loi électorale* 231

Les peines proposées 234

Les procédures de plainte et d'enquête 236

Les accords d'exécution de sanction 238

Les poursuites 240

La confidentialité 241

9. LA DÉMOCRATIE DIRECTE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL 243

Introduction 243

L'histoire de la démocratie directe au Canada 244

Les référendums au Canada 247

Les référendums dans d'autres pays 250

Les avantages et les inconvénients des référendums 252

Les référendums et les élections fédérales au Canada 253

La révocation 257

Une évaluation du mécanisme de révocation 258

RÉFÉRENCES 263

LISTE DES RECOMMANDATIONS 283

1

L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES ÉLECTORALES

INTRODUCTION

L'INTÉGRITÉ DU VOTE ne saurait être assurée en l'absence de listes électorales à jour. Ce sont elles, en effet, qui permettent de confirmer l'admissibilité des électeurs et électrices et d'empêcher qu'une personne puisse voter plus d'une fois. Essentielles au contrôle de la qualité du processus électoral, elles aident en outre les candidats et candidates à solliciter l'appui des électeurs, et les partis à inciter leurs partisans à voter. Par ricochet, elles favorisent la mobilisation de l'électorat, la participation politique et le succès du scrutin.

Au Canada, l'établissement des listes électorales comporte trois éléments principaux :

1. Le recensement des électeurs et électrices. Celui-ci est organisé par les directeurs et directrices du scrutin de chaque circonscription avec le concours de recenseurs et recenseures spécialement nommés pour chaque section de vote.
2. La révision des listes préliminaires issues du recensement. Il s'agit d'un mécanisme d'appel : les personnes qui n'ont pas été recensées peuvent demander l'ajout ou l'élimination de leur nom, les erreurs peuvent être corrigées et des objections peuvent être présentées relativement à des inscriptions sur la liste préliminaire.
3. L'inscription le jour du scrutin. Dans les sections rurales, les personnes ne figurant pas sur la liste électorale peuvent s'inscrire le jour du scrutin à leur bureau de vote, à condition qu'un autre électeur inscrit, de la même section de vote, se porte garant de leur admissibilité.

Opération colossale sur le plan logistique, le recensement doit s'effectuer dans un très court laps de temps après la publication du décret d'élection. Ainsi, aux élections de 1988, les directeurs du scrutin des 295 circonscriptions ont dû nommer, former et superviser quelque 90 000 personnes pour recenser près de 17 millions d'électeurs et électrices en sept jours.

Dans les villes, la *Loi électorale du Canada* exige que deux recenseurs ou recenseures soient nommés pour chaque section de vote. Ils doivent se rendre dans chaque foyer pour y enregistrer tous ceux et celles qui ont qualité d'électeur. S'ils n'obtiennent pas de réponse la première fois, ils laissent un

avis indiquant la date et l'heure de leur prochaine visite. Les recenseurs doivent effectuer leurs tournées aux heures fixées par la *Loi électorale*, soit entre 9 h et 18 h la première fois et entre 19 h et 22 h la deuxième. S'il n'y a toujours personne lors de la deuxième visite, ils laissent un dernier avis indiquant aux occupants la date ultime de révision des listes préliminaires et le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription.

En milieu rural, la Loi n'exige qu'un recenseur ou une recenseure par section de vote. Les recenseurs ruraux apposent des avis publics annonçant le recensement ainsi que la révision. Ils établissent ensuite une liste électorale de leur section de vote en utilisant toutes les sources d'information à leur disposition.

Leur recensement terminé, ils sont tenus de reporter le nom de chaque électeur ou électrice sur une liste dactylographiée ou manuscrite à partir de la copie carbone des fiches de recensement dont l'original a été remis aux personnes recensées à domicile. S'il s'agit d'une liste manuscrite, celle-ci doit être dactylographiée au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Dans les sections de vote urbaines, les listes sont dressées selon un système géographique, par ordre de rues et d'adresses consécutives; dans les sections rurales, elles sont établies alphabétiquement, selon le nom des personnes recensées.

Dès que les listes préliminaires sont prêtes, les personnes qui n'ont pas été recensées peuvent y faire ajouter leur nom au cours du processus de révision. Comme la révision visait à l'origine à déterminer qui était habilité à voter, la *Loi électorale* en a confié la responsabilité à des juges agissant comme réviseurs ou réviseures d'office pour toutes les sections de vote urbaines. En pratique, cependant, les juges se font remplacer par des agents ou agentes de révision qu'ils désignent. Dans les sections de vote rurales, ce sont les recenseurs et recenseures qui jouent ce rôle. De nos jours, la révision a pour objet principal d'ajouter sur les listes le nom des personnes qui n'ont pas été recensées. Les directeurs ou directrices du scrutin des circonscriptions urbaines doivent donc répartir leurs circonscriptions en « districts de révision » et nommer dans chacun deux réviseurs représentant, dans la mesure du possible, deux partis politiques différents.

La révision commence le jour où les recenseurs et recenseures remettent leurs listes préliminaires. Les agents réviseurs ou agentes réviseures des circonscriptions urbaines peuvent – à la demande de personnes qui n'ont pas été recensées ou d'un parent de ces dernières – remplir des formules d'inscription jusqu'au 17e jour avant le scrutin. Les demandes sont ensuite soumises aux réviseurs qui doivent statuer sur chaque cas ainsi que sur les demandes présentées aux directeurs du scrutin ou aux réviseurs durant la période de révision officielle de trois jours. Le 13e jour avant l'élection, les réviseurs doivent se prononcer relativement aux objections présentées à l'encontre d'inscriptions sur la liste préliminaire. Dans les sections de vote rurales, les recenseurs exécutent les mêmes tâches, en qualité

de réviseurs, mais ils ne sont tenus de siéger officiellement qu'un seul jour, le 19e avant l'élection, pour traiter les demandes d'ajout, de retrait ou de correction.

Finalement, les résidents et résidentes des sections de vote rurales peuvent s'inscrire à leur bureau de vote le jour même du scrutin, possibilité qui n'est pas offerte à l'électorat urbain. Le législateur présumait que dans les sections de vote rurales, le personnel électoral et les représentants des candidats et candidates connaissaient les électeurs et électrices. Cela suffit pour garantir l'intégrité du vote.

Outre cette procédure, il existe dans la *Loi électorale* un ensemble de Règles électorales spéciales qui visent les membres des Forces canadiennes en poste au Canada et à l'étranger, certains employés et employées civils du ministère de la Défense nationale en poste à l'étranger, les conjoints et personnes à charge de ces membres et employés des Forces canadiennes s'ils résident avec eux à l'étranger, certains anciens combattants demeurant dans des centres de soins ainsi que les fonctionnaires fédéraux en poste à l'étranger et les conjoints et personnes à charge résidant avec eux à l'étranger. Ces règles, qui concernent l'inscription et le vote, sont spéciales dans la mesure où elles diffèrent de celles qui s'appliquent aux autres catégories d'électeurs et électrices.

Globalement, la méthode canadienne d'établissement des listes électorales se distingue à deux égards de celles adoptées par toutes les autres démocraties occidentales. Premièrement, c'est l'État qui en prend l'initiative par le truchement d'un recensement national effectué sous la direction d'Élections Canada. Deuxièmement, le recensement n'a lieu qu'après le déclenchement des élections.

Un recensement organisé par l'État est considéré comme le moyen le plus efficace et le plus efficient d'assurer que les électeurs et électrices soient inscrits et que même les personnes qui ne comprennent pas très bien leurs droits électoraux puissent exercer leur droit de vote. En outre, il est présumé qu'un recensement effectué après la publication du décret d'élection permet de mieux sensibiliser la population à la nécessité de s'inscrire et au fait qu'une élection est en cours.

Les renseignements fournis lors des visites à domicile sont présumés exacts. Les recenseurs et recenseures n'ont ni le devoir ni le droit de contester les affirmations qui leur sont faites au sujet du nom des occupants, de leur citoyenneté ou de leur lieu de résidence. Bien que l'on risque ainsi de recenser un petit nombre de personnes qui n'ont pas le droit de voter, on considère que le prix à payer est minime pour un processus qui est relativement efficace et n'exige pas trop de règlements ou de contrôles. L'adresse des électeurs et électrices recensés est portée sur la liste électorale et tout nom figurant sur la liste préliminaire peut être contesté. Les électeurs votent en personne et peuvent être récusés au moment où ils se présentent au bureau de vote. Cette procédure constitue un mécanisme de contrôle supplémentaire qui justifie l'actuelle méthode de recensement.

Pour assurer l'établissement de listes électorales aussi complètes, exactes et à jour que possible, il est essentiel que l'État conserve la responsabilité du recensement. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas obliger les citoyens et citoyennes de prendre l'initiative de s'inscrire dans certaines circonstances. Mais cela signifie, de manière générale, que l'État devrait continuer de veiller à ce que les citoyens n'aient pas à assumer seuls l'entière responsabilité à cet égard, et que cette responsabilité ne soit pas dévolue aux candidats ou aux partis politiques.

Pour garantir qu'aucun électeur ou électrice ne perde son droit de vote pour des raisons légales ou administratives dues au processus d'inscription, il est essentiel que le recensement, la révision et l'inscription le jour du scrutin soient considérés comme des étapes consécutives, ou des composantes intégrées, d'une même démarche. Ce n'est pas le cas avec la présente *Loi électorale*. Sans doute comporte-t-elle ces trois étapes, mais la révision n'a pas été conçue comme le complément du recensement, et l'inscription le jour du scrutin est réservée aux sections de vote rurales. Le processus actuel ne tient pas compte des profonds changements d'ordre social, démographique, technologique ou politique survenus depuis sa mise en place, il y a plus d'un demi-siècle. En outre, les dispositions très détaillées de la Loi ont contribué à créer un cadre rigide qui a entravé les efforts d'adaptation du processus.

HISTORIQUE, COMPARAISONS ET ÉVALUATION

L'évolution du système de recensement

À l'origine, l'établissement des listes électorales relevait des provinces, tout comme l'octroi du droit de vote et de candidature. De 1867 à 1885, on utilisait à l'échelle fédérale les listes établies par les provinces en vue des élections provinciales et municipales. Il s'agissait essentiellement de listes dressées par les municipalités pour les taxes foncières, et les responsables locaux pouvaient y apporter certaines révisions.

Les premières tentatives des gouvernements conservateurs pour faire passer l'inscription sous le contrôle des autorités fédérales suscitèrent l'opposition des libéraux, qui jouissaient d'un plus large appui dans les provinces. Il n'est donc pas étonnant que la question du contrôle de l'établissement et de la révision des listes ait été essentiellement envisagée sous un angle partisan, d'autant plus que les deux partis nationaux et leurs candidats manipulaient le processus sans vergogne avec le concours des responsables désignés par les partis au pouvoir à chaque palier de gouvernement (Ward 1963, 189–204).

En 1885, le gouvernement conservateur réussit finalement à prendre en charge l'établissement et la révision des listes fédérales. Dans chaque circonscription, cette responsabilité est alors confiée à un « réviseur » nommé par les autorités fédérales avec mission de réviser les listes annuellement, sous réserve d'un droit d'appel devant un juge si le réviseur lui-même n'en

est pas un. Mais ces appels sont éminemment « légalistes », et coûtent cher (Ward 1963, 196–197). Par ailleurs, les révisions annuelles sont plutôt rares.

En 1898, le gouvernement libéral remet aux provinces le soin du recensement même si cela fait disparaître le droit d'appel dans les provinces maritimes, où cette procédure n'existe pas. Toutefois, les carences des listes provinciales du Manitoba et de la Colombie-Britannique obligent le gouvernement fédéral à prendre la responsabilité d'y effectuer un recensement. Avec l'adoption en 1917 de la *Loi des élections en temps de guerre*, cette pratique est étendue à l'ensemble du pays. Le processus revient ainsi sous le contrôle des autorités fédérales bien que les recenseurs fédéraux utilisent dans l'ensemble les listes provinciales existantes pour dresser leurs listes.

Le gouvernement conservateur fait lui-même volte-face par rapport à ses positions antérieures et recommence à utiliser, en 1922, les listes provinciales. Il exige cependant que les listes qui ont plus de deux ans d'existence soient révisées, que les électeurs des localités de plus de 1 000 habitants s'inscrivent en personne au bureau d'un registraire et que les listes soient « closes » après une période de révision judiciaire. En revanche, dans les régions rurales, tout électeur ne figurant pas sur la liste dressée à la suite d'un recensement peut s'inscrire si un électeur de la même section de vote s'en porte garant; ces listes sont dites « ouvertes ». Ainsi, la révision judiciaire ne s'imposait plus dans ces régions.

De 1922 à 1930, la méthode du recensement s'étend progressivement dans les régions urbaines et le gouvernement libéral abolit, en 1929, l'utilisation des listes provinciales ainsi que le droit de s'inscrire soi-même. En 1930, on procède dans les régions urbaines à un recensement porte à porte effectué par deux recenseurs à la fois représentant les deux grands partis, et on autorise l'inscription le jour du scrutin à condition d'avoir un répondant. Selon le directeur général des élections de l'époque, les listes établies à cette occasion sont les plus satisfaisantes depuis la création de son poste en 1920 (Ward 1963, 201).

En 1934, toutefois, le gouvernement conservateur revient à un système de révision annuelle des listes. Cette révision est confiée à des registraires nommés dans chaque circonscription par le Commissaire du cens électoral fédéral, désigné par la Chambre des communes avec l'appui des conservateurs et des libéraux. Mais les listes révisées sont « closes » après la révision annuelle et le droit de s'inscrire le jour du scrutin est supprimé, même dans les régions rurales.

Ce système ne sera utilisé qu'une fois – aux élections générales de 1935. Le directeur général des élections considérait qu'il était moins satisfaisant que celui mis en place aux élections de 1930, avis que partagera en 1937 le Comité sur les élections et le droit de vote (Canada, Chambre des communes 1937). Celui-ci recommanda que l'on revienne au système adopté en 1930, ce qui sera fait en 1938 avec la *Loi sur les élections fédérales*. Ainsi, le recensement devient l'assise du processus d'établissement des listes préliminaires et doit être entrepris à la suite de la publication du décret d'élection. Le recensement doit être

effectué par des recenseurs – deux dans les sections de vote urbaines et un seul dans les sections de vote rurales – placés sous la supervision du directeur du scrutin. En vertu de la Loi, les recenseurs urbains sont tenus d'effectuer un recensement porte à porte, après quoi ils peuvent également utiliser n'importe quelle autre méthode. Quant aux recenseurs ruraux, ils peuvent recourir à n'importe quel procédé, y compris le porte à porte. L'un des recenseurs urbains doit être désigné par le parti politique dont le candidat est arrivé premier aux élections précédentes, et l'autre, par celui dont le candidat est arrivé deuxième. À la suite de la révision judiciaire des listes préliminaires dans les sections de vote urbaines, les listes sont closes. Dans les sections rurales, après l'établissement et la révision des listes préliminaires par les recenseurs, les listes restent ouvertes afin que les électeurs et électrices qui n'y figurent pas puissent s'inscrire le jour du scrutin à la condition qu'un électeur inscrit de la même section de vote réponde de leur admissibilité.

Le système adopté en 1938 est resté sensiblement inchangé jusqu'à maintenant. Les directeurs et directrices du scrutin de chaque circonscription, nommés par le gouverneur en conseil, sont responsables de l'organisation du recensement et de la nomination des recenseurs et recenseures chargés de dresser les listes préliminaires de chaque section de vote des circonscriptions. Le recensement reste donc une responsabilité de l'État. Dans les sections de vote urbaines, on fait appel à deux recenseurs, recommandés par chacun des candidats ou candidates arrivés premier et deuxième aux élections précédentes. Le processus comprend donc un mécanisme de contrôle partisan. Le recensement doit être effectué de porte en porte de façon à être aussi exhaustif que possible. La procédure de révision permet de vérifier et de compléter les listes préliminaires. Dans les sections rurales, le recensement est effectué par une seule personne qui n'est pas tenue de faire du porte à porte pour établir la liste. De plus, l'inscription le jour du scrutin s'ajoute au processus. Finalement, le recensement est effectué après le déclenchement des élections de façon à garantir des listes aussi récentes que possible.

Les méthodes des provinces

À plusieurs égards, la méthode fédérale d'établissement des listes électorales diffère de celles utilisées par les provinces et les territoires. Trois provinces – Terre-Neuve, l'Alberta et la Colombie-Britannique – n'effectuent pas de recensement après la publication des décrets d'élection. À Terre-Neuve et en Alberta, les listes sont préparées à partir d'un recensement effectué en dehors de la période électorale; à Terre-Neuve, c'est le gouvernement provincial qui en fixe la date, généralement durant l'année précédant une élection; en Alberta, le recensement est effectué durant la deuxième année civile suivant une élection provinciale et durant chaque année qui suit, si aucune élection n'est déclenchée dans l'intervalle, mais pas durant l'année où une commission de délimitation des circonscriptions est mise en place ni durant les douze mois suivant son établissement. La Colombie-Britannique utilise une liste électorale à jour basée sur l'inscription

personnelle des électeurs et électrices, mais effectue un recensement tous les trois ans pour mettre à jour la liste de base. Dans les sept autres provinces et dans les deux territoires, les listes préliminaires sont établies à partir d'un recensement effectué après le déclenchement des élections.

À Terre-Neuve, au Manitoba, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest, le recensement est effectué en utilisant un recenseur ou une recenseure par section de vote; en Colombie-Britannique et au Yukon, le directeur du scrutin a toute latitude pour en utiliser un ou deux. Toutes les provinces imposent un critère de résidence de six mois pour avoir le droit de vote aux élections provinciales; dans les deux territoires, ce critère est de douze mois. En outre, l'âge électoral est fixé à 18 ans dans toutes les provinces, sauf en Colombie-Britannique où il est de 19 ans.

Six provinces permettent que la révision de la liste préliminaire se fasse plus près du jour du scrutin que dans le système fédéral, où la révision s'achève le septième jour avant l'élection. En Ontario, la révision peut se faire jusqu'à la veille de l'élection inclusivement.

Le droit de s'inscrire le jour du scrutin est accordé à tous dans sept provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest; en Ontario, il est réservé aux électeurs et électrices des sections de vote rurales. Seuls le Québec, la Colombie-Britannique et le Yukon n'autorisent pas ce type d'inscription.

Le coût de l'opération

Entreprise gigantesque sur le plan administratif, l'établissement des listes électorales est aussi une opération très dispendieuse. La majeure partie des frais résultent, et de loin, du recensement. En 1988, le recensement fédéral a coûté près de 24 655 000 $, ce qui incluait la formation des recenseurs et recenseures, leur rémunération ainsi que leurs frais de déplacement. En ce qui concerne la révision, elle s'est chiffrée à quelque 3 145 000 $, y compris la rémunération des réviseurs et réviseures et des agents réviseurs et agentes réviseures ainsi que leurs frais de déplacement et de bureau pour les séances de révision. En tout, le recensement et la révision ont coûté près de 27 800 000 $. Il convient d'ajouter à cette somme les frais d'impression des cartes indiquant l'adresse du bureau de vote, qui se sont élevés à 2 525 600 $, et les frais postaux pour l'envoi de ces cartes, qui ont atteint 5 822 000 $. Au total, l'établissement des listes électorales fédérales aura coûté, en 1988, un peu plus de 36 millions de dollars. Nous ne sommes pas en mesure de faire des comparaisons exactes avec ce qu'il en coûte aux provinces et aux territoires pour la confection de leurs propres listes, mais les données dont nous disposons sur les recensements effectués lors des dernières élections à ce niveau indiquent que les dépenses ont été du même ordre qu'au fédéral.

Bilan du système actuel

Deux aspects du processus intéressent particulièrement les électeurs et électrices : le degré d'initiative dont ils et elles doivent faire preuve en matière

d'inscription; et les possibilités qui leur sont offertes pour s'inscrire jusqu'au jour du scrutin. Comme l'État assume la responsabilité du processus, l'initiative personnelle des électeurs est réduite à sa plus simple expression. En ce qui concerne l'inscription, elle est facilitée dans la mesure où les listes électorales restent ouvertes jusqu'au jour du scrutin inclusivement.

À la lumière de l'expérience des divers ordres de gouvernement, il est clair que les Canadiens et Canadiennes préfèrent que l'État se charge de l'établissement des listes électorales. Cela résulte en grande partie de la longue tradition adoptée à ce chapitre à l'échelle fédérale et, à quelques exceptions près, à l'échelle provinciale et territoriale. Comme l'affirment John Courtney et David Smith :

> Le gouvernement canadien est le seul de toutes les démocraties occidentales à assumer la responsabilité de l'envoi d'agents d'inscription électorale (les recenseurs) en personne au lieu de résidence de tout électeur potentiel du pays. En conséquence, les électeurs admissibles qui sont omis de la liste électorale jugent avoir de bonnes raisons de se plaindre de l'administration électorale; une telle situation n'existe dans aucun autre pays. La situation est différente quand c'est au citoyen lui-même qu'il incombe au premier chef de veiller à ce que son nom figure sur la liste; il serait donc inconcevable qu'il ou elle critique quelqu'un d'autre s'il n'est pas inscrit. (Courtney et Smith 1991 CR)*

Le problème le plus fréquemment évoqué à ce sujet lors de nos audiences est celui du nombre de personnes qui échappent au recensement – et les responsables des élections, aussi bien fédéraux que provinciaux, conviennent qu'il s'accentue sans cesse depuis deux décennies. Il comporte deux dimensions. Premièrement, à chaque élection, des gens se plaignent que certains quartiers des grandes villes n'ont pas été recensés. Deuxièmement, on reproche au système de négliger une proportion importante d'électeurs et électrices appartenant à certaines catégories : les sans-abri, les malentendants, les nouveaux Canadiens et Canadiennes, et les personnes obligées de s'absenter fréquemment de chez elles pour des raisons d'ordre professionnel. Bien que les facteurs contribuant à ces difficultés varient d'un cas à l'autre, le résultat est le même : des électeurs ne sont pas recensés. Ce problème ne saurait surprendre, car le recensement d'une aussi grande population ne peut être exempt d'erreurs. Ainsi, Statistique Canada estime que son recensement décennal sous-estime la population d'environ 3 %. Appliqué à l'électorat total de 1988, cet écart signifie qu'au moins 500 000 personnes n'auraient pas été recensées. En outre, les résultats enregistrés lors des recensements électoraux récents montrent clairement que l'écart a grandi. Il importe

* Les études de la Commission sont désignées par les lettres CR (pour Commission royale).

donc de considérer le recensement comme l'une des étapes du processus d'établissement des listes électorales.

Pour les personnes non recensées, le deuxième élément important du processus est la possibilité de s'inscrire durant la période électorale. C'est ici que les différences sont les plus marquées entre le système fédéral et la plupart des systèmes provinciaux ou territoriaux. La différence la plus frappante est que plusieurs provinces et territoires permettent la révision des listes beaucoup plus tard dans la période électorale – y compris, et surtout, le jour même du scrutin. Les responsables des élections provinciales où cette dernière possibilité est offerte y voient le facteur le plus important de minimisation du nombre de plaintes relatives aux listes électorales. La raison en est évidente : ceux et celles qui tiennent vraiment à voter peuvent s'inscrire le jour du scrutin. À l'échelle fédérale, l'absence d'une telle possibilité pour l'électorat urbain est à l'origine d'une bonne partie des doléances, d'autant plus que cette possibilité est offerte dans les sections de vote rurales. Bien que cette inégalité législative de l'électorat soit décriée depuis longtemps – le directeur général des élections du Canada l'évoquait déjà dans son rapport de 1922 en réponse à certaines plaintes – , elle acquiert un relief nouveau du fait des garanties de traitement égal prévues par la *Charte canadienne des droits et libertés* (Courtney et Smith 1991 CR). Cela est d'autant plus contestable que bon nombre de sections de vote dites rurales englobent en fait des banlieues qui ne se distinguent guère de certaines sections de vote urbaines. Bien des personnes estiment injuste que des règles différentes régissent le vote urbain et le vote rural. Par ailleurs, semblable inégalité risque d'être mise en cause devant les tribunaux, et si cela devait survenir au cours d'une période électorale, l'administration du scrutin en serait gravement perturbée.

L'ouverture des listes électorales jusqu'au jour du scrutin est manifestement le problème le plus facile à résoudre si l'on s'inspire des mécanismes adoptés ailleurs. Ainsi, les règles en vigueur dans sept provinces et un territoire, et celles adoptées à l'échelle fédérale et en Ontario au sujet des sections de vote rurales, montrent que l'inscription le jour du scrutin pourrait être mise en œuvre sans vraiment perturber le processus électoral, tout en garantissant l'intégrité du vote.

De même, il serait relativement facile d'améliorer la révision des listes électorales en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs. Plus cette dernière est proche du jour du scrutin et plus elle relève des pouvoirs des directeurs et directrices du scrutin – devenant ainsi une étape du processus d'inscription –, plus il est facile aux électeurs et électrices de faire porter leur nom sur les listes électorales.

Pour ce qui est du recensement, l'examen des mécanismes utilisés par les autres ordres de gouvernement révèle une situation plus complexe. Partout où le recensement est effectué durant la période électorale, et en particulier en Alberta (où il a lieu en dehors des périodes électorales), il est, selon les responsables des élections, de plus en plus difficile d'effectuer

un recensement exhaustif et exact dans les grandes collectivités urbaines. Bien que les causes de ce phénomène soient multiples, deux ressortent nettement à l'analyse.

D'abord, les responsables des élections et les intervenants à nos audiences ont souligné que la difficulté de recenser l'électorat à domicile s'amplifie graduellement depuis deux décennies. Comme le nombre de femmes faisant partie de la population active ne cesse d'augmenter, et comme les modes de vie changent rapidement, les recenseurs et recenseures ont de moins en moins de chances de trouver les gens chez eux. En raison de leur travail, un nombre croissant d'électeurs et électrices s'absentent de leur domicile pendant de longues périodes, ce qui signifie qu'on ne peut les recenser même en effectuant deux visites. Dans les villes, les personnes âgées et celles qui vivent seules hésitent à répondre quand quelqu'un se présente à l'improviste à leur porte parce qu'elles craignent pour leur sécurité. Dans les immeubles d'habitation, notamment les immeubles en copropriété, il n'est pas rare qu'il soit interdit à quiconque d'entrer pour faire du porte à porte. Aucun de ces phénomènes n'est vraiment nouveau, mais ils sont tous à la hausse, ce qui rend l'accès aux électeurs de plus en plus incertain et le recensement de plus en plus difficile.

Par ailleurs, les responsables des élections sont aujourd'hui plus conscients du fait que les personnes malentendantes n'entendent pas nécessairement le timbre de la sonnette, que les personnes ayant des difficultés de lecture ou ne maîtrisant pas le français ou l'anglais peuvent hésiter à répondre aux représentants de l'État pour ne pas révéler leur déficience et que certains immigrants et immigrantes peuvent réagir de même à cause d'expériences malheureuses vécues dans leur pays d'origine. Encore une fois, aucun de ces facteurs n'est vraiment nouveau, mais le nombre d'individus faisant partie des trois dernières catégories mentionnées ci-dessus a augmenté substantiellement au cours des deux dernières décennies, en chiffres absolus et relatifs.

L'obstacle le plus important au recensement émane cependant du problème, largement admis, du recrutement d'un nombre suffisant de recenseurs et recenseures compétents dans les collectivités urbaines. Le bassin de recenseurs potentiels s'est sensiblement rétréci dans les villes au cours des dernières décennies pour au moins deux raisons. Premièrement, comme les femmes sont de plus en plus nombreuses à occuper un emploi rémunéré, le nombre de personnes disponibles pour un tel travail de courte durée a diminué d'autant. Deuxièmement, les problèmes de sécurité publique que connaissent les grandes villes ont également un effet dissuasif sur beaucoup de gens. À l'échelle fédérale et provinciale, les responsables des élections sont parfois obligés de prendre des mesures exceptionnelles pour pallier le manque de recenseurs, notamment en prolongeant la période du recensement. À Terre-Neuve et en Colombie-Britannique, où le recensement est effectué en dehors des périodes électorales, on a constaté qu'il était plus facile de surmonter ces problèmes parce que l'on disposait de plus de temps pour recruter des recenseurs. Toutefois, les responsables de l'Alberta,

province où le recensement se fait également en dehors des périodes électorales, font état de difficultés de recrutement dans certaines collectivités urbaines. Ainsi, le fait d'effectuer le recensement en dehors des périodes électorales ne constitue pas en soi une solution satisfaisante.

La situation est rendue encore plus complexe par les diverses exigences des lois électorales fédérales et provinciales concernant le nombre de recenseurs et recenseures devant être utilisés ainsi que le processus de recrutement imposé et les compétences exigées. À l'échelle fédérale et dans plusieurs provinces, la loi oblige les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions urbaines à nommer deux recenseurs ou recenseures. Avant de procéder aux nominations, les directeurs du scrutin doivent cependant attendre que les partis dont les candidats et candidates sont arrivés premier et deuxième aux élections précédentes dans la circonscription – ou que ces candidats eux-mêmes – leur recommandent les noms. À l'origine, cette disposition visait à prévenir la manipulation partisane des listes électorales. Étant donné que les candidats et les partis pouvaient utiliser ces fonctions rémunérées par l'État pour récompenser leurs militants, ils étaient généralement en mesure de fournir sans délai un nombre suffisant de noms. Aujourd'hui, les partis n'arrivent plus à recommander le nombre de recenseurs demandé dans bon nombre de circonscriptions urbaines. Lors d'un sondage effectué auprès des associations de circonscription dans le cadre de notre programme de recherche, 32 % des responsables locaux des grands partis ont déclaré avoir été « à peine capables de trouver le nombre [de recenseurs] requis ». En outre, 19 % ont affirmé que leur association locale avait été incapable de « trouver assez de recenseurs » (Carty 1991a CR). Dans les villes, les candidats et les partis considèrent souvent ce devoir comme un fardeau qui gêne leurs préparatifs électoraux; ils tiennent à ce que leurs bénévoles se consacrent à leur propre campagne plutôt qu'au recensement. La situation est sensiblement différente dans les circonscriptions urbaines hors des grands centres et dans les circonscriptions rurales, où l'on trouve encore assez de volontaires.

Les lois électorales de plusieurs ordres de gouvernement, notamment la *Loi électorale du Canada*, exigent que chaque recenseur ou recenseure ait qualité d'électeur et réside dans la circonscription pour laquelle il ou elle est nommé. Ainsi le bassin de postulants est législativement restreint, en particulier par les critères d'âge et de résidence.

Il n'est pas étonnant que ces critères aient à plusieurs reprises obligé les directeurs généraux des élections ou les directeurs et directrices du scrutin à invoquer leurs pouvoirs discrétionnaires ou exceptionnels pour surmonter la pénurie de recenseurs et recenseures. Les solutions les plus fréquemment retenues, jusqu'à présent, ont consisté à nommer un seul recenseur au lieu des deux exigés, à utiliser des personnes provenant de l'extérieur de la circonscription, à faire appel à des jeunes de 16 ou 17 ans et à aller au-delà des partis politiques en s'adressant aux organisations communautaires pour recruter des recenseurs. Cette dernière solution a surtout été employée

dans les circonscriptions urbaines où l'on jugeait nécessaire que les recenseurs connaissent d'autres langues que le français ou l'anglais ou aient une certaine expérience de diverses catégories d'électeurs et électrices, par exemple des sans-abri et des itinérants. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les responsables d'élections et les citoyens soient nombreux à critiquer les exigences actuelles.

À cause de ces divers facteurs, trop de directeurs et directrices du scrutin, notamment dans les grandes villes où les problèmes sont le plus aigus, ne peuvent compléter leur effectif de recenseurs et recenseures que plusieurs jours après le déclenchement des élections, ce qui les oblige à les mettre immédiatement au travail. Souvent, ce sont les directeurs du scrutin eux-mêmes qui doivent trouver des recenseurs parce que les candidats n'en recommandent pas en nombre suffisant. Faute de temps, la formation des recenseurs est parfois des plus sommaires. En outre, les directeurs du scrutin manquent de personnel de soutien capable de les former et, surtout, de superviser leur travail.

D'autre part, il n'existe presque aucun mécanisme de contrôle de la qualité pour veiller à l'exhaustivité et à l'exactitude du recensement. Les directeurs et directrices du scrutin et leurs adjoints ont peu de temps et d'outils pour évaluer l'efficacité des recenseurs et recenseures pendant ou juste après le recensement. Dans bon nombre de régions – comme le déplorent de plus en plus les responsables d'élections – le recensement doit être géré comme une crise permanente. Aux élections fédérales de 1988, ce phénomène a été exacerbé par le fait que 253 des 295 directeurs du scrutin n'avaient aucune expérience antérieure (Canada, Directeur général des élections 1989, 46).

Finalement, les carences du processus de recensement sont aggravées par le fait que la révision est une procédure lourde et complexe, quasi judiciaire, qui ne relève pas des directeurs et directrices du scrutin et qui ne s'étend pas sur une période assez longue. Contrairement aux mécanismes en vigueur dans beaucoup de provinces, la révision à l'échelle fédérale n'est pas structurée et gérée comme une composante du système d'inscription. En outre, l'inscription le jour du scrutin est interdite dans les sections de vote urbaines, où réside pourtant la grande majorité de l'électorat.

PROPOSITION DE RÉFORME

Le recensement

Nous expliquons au chapitre 4 de ce volume pourquoi la Commission électorale du Canada devrait être autorisée à obtenir les listes préliminaires pour une province sans procéder à un recensement fédéral. Mais le manque de temps et l'ampleur de l'opération ne permettront pas dans l'immédiat d'éviter le recensement dans toutes les provinces, et surtout pas aux prochaines élections fédérales. Par souci d'efficacité, il convient donc de modifier la *Loi électorale du Canada* de façon à moderniser l'ensemble du processus.

La planification du recensement

Depuis de nombreuses années, Élections Canada encourage les directeurs et directrices du scrutin à dresser leurs plans entre les élections. De fait, ces derniers sont tenus par la Loi d'être prêts en vue du déclenchement d'une élection. Cependant, la *Loi électorale du Canada* n'autorise pas le directeur général ou la directrice générale des élections à rémunérer les directeurs du scrutin lorsqu'ils entreprennent des préparatifs avant le déclenchement d'une élection, sauf en ce qui concerne le travail nécessaire pour modifier les limites des sections de vote à l'intérieur des circonscriptions. En vertu du barème établi conformément à la Loi, le directeur général des élections peut aussi recruter des directeurs du scrutin pour des mandats spéciaux. Il conviendrait cependant d'élargir la portée de cette disposition, qui est actuellement trop restreinte.

Il y a bien des choses à faire avant le déclenchement d'une élection. Les responsabilités administratives normales des directeurs et directrices du scrutin devraient englober plusieurs fonctions auxquelles les meilleurs d'entre eux consacrent déjà beaucoup de temps et d'efforts, sans rémunération supplémentaire : repérer l'emplacement des bureaux de vote ordinaires et par anticipation, notamment pour veiller à ce qu'ils soient accessibles aux personnes handicapées; élaborer des stratégies particulières à l'égard des électeurs ou des quartiers difficiles à recenser; et maintenir à jour des listes de recenseurs et recenseures éventuels en consultant les associations de circonscription et les organisations communautaires.

Pour favoriser une planification et une préparation efficaces avant la publication du décret d'élection, il convient de donner au directeur général ou à la directrice générale des élections le pouvoir de retenir les services de directeurs et directrices du scrutin dans toutes les circonscriptions où il le juge nécessaire. Il devrait donc tenir compte du temps et des efforts supplémentaires que certains directeurs du scrutin consacrent à leur tâche et rémunérer ceux dont les circonscriptions exigent des dispositions spéciales avant le déclenchement de l'élection. Nous recommandons au chapitre 3 de ce volume que le directeur général des élections ait le pouvoir, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, de retenir les services de directeurs et directrices du scrutin en dehors des périodes électorales, au besoin, afin de planifier et de préparer l'établissement des listes électorales et la tenue du scrutin.

Les recenseurs et recenseures : recrutement, nomination, compétences exigées et nombre

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, les candidats ou candidates arrivés respectivement premier et deuxième aux élections précédentes ont chacun le devoir de recommander un recenseur ou une recenseure dans les sections de vote urbaines. Les directeurs et directrices du scrutin doivent attendre ces recommandations, qui doivent leur être communiquées au plus tard le 45e jour précédant le scrutin, avant de nommer les recenseurs. C'est seulement si les candidats ou les associations locales des partis ne proposent

pas assez de noms que les directeurs du scrutin peuvent nommer directement des recenseurs.

Dans les sections de vote rurales, un seul recenseur est nécessaire. Bien que les directeurs du scrutin consultent généralement les associations locales des candidats arrivés premier et deuxième lors de l'élection précédente, la Loi ne les oblige pas à attendre que des noms leur soient recommandés.

La procédure établie pour les sections de vote urbaines nuit de plus en plus à l'efficacité du recensement, et elle ne procède d'aucun impératif concret. Dans beaucoup de circonscriptions, surtout urbaines, les candidats et candidates et les associations des partis ont beaucoup de mal à trouver des postulants en nombre suffisant, et ils sont parfois incapables de fournir des listes complètes. En 1988, par exemple, les deux candidats visés de la circonscription de North York n'ont recommandé que 30 noms sur les 780 qui étaient requis. Beaucoup de candidats et de partis souhaitent être déchargés de cette responsabilité qui perturbe leurs préparatifs électoraux, notamment lorsqu'elle leur fait perdre des bénévoles compétents. On ne saurait donc s'étonner de voir souvent les mêmes noms figurer sur les listes fournies par les deux partis en cause, puisque les personnes qui souhaitent participer au recensement s'adressent aux deux ou sont invitées par les directeurs ou directrices du scrutin à procéder ainsi. Trop souvent, les noms proposés aux directeurs du scrutin arrivent à la dernière minute. En outre, beaucoup de personnes proposées se révèlent incapables d'écrire ou physiquement inaptes au travail de recensement.

Afin de résoudre les problèmes de formation, les directeurs et directrices du scrutin devraient être habilités à nommer les recenseurs et recenseures le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection. Cela est d'autant plus important que si nos recommandations sont mises en œuvre, les recenseurs devront bien comprendre le droit des électeurs et électrices de se prévaloir du bulletin de vote spécial et celui des Autochtones d'être recensés et de s'inscrire sur une liste distincte dans les provinces où des circonscriptions autochtones auront été créées; il leur incombera également d'indiquer aux électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux quelles dispositions particulières auront été prises à leur égard. Au demeurant, rien n'interdira aux directeurs du scrutin de coopérer avec les candidats ou les associations locales des partis. En fait, ils y seront incités car, dans la grande majorité des cas, les responsables des partis resteront la meilleure source de recenseurs éventuels. Toutefois, les directeurs du scrutin devraient consulter toutes les associations de circonscription enregistrées, en tenant compte des résultats obtenus par leurs candidats et candidates respectifs à l'élection précédente, et ces consultations devraient se faire assez tôt, de préférence avant la publication du décret d'élection.

S'il convient que les directeurs et directrices du scrutin consultent les associations de circonscription, il ne convient pas qu'ils aient à attendre plusieurs jours après la publication du décret d'élection pour obtenir des noms de postulants. Ils devraient pouvoir nommer les recenseurs et

recenseures presque immédiatement après le déclenchement de l'élection. Cette procédure est d'ailleurs déjà utilisée dans les sections de vote rurales et nous ne voyons pas pourquoi elle ne devrait pas être généralisée.

Il conviendrait par ailleurs d'accorder une attention spéciale aux membres de communautés ethnoculturelles qui pourraient avoir besoin d'informations spéciales sur le processus d'inscription. Plusieurs mesures ont été recommandées en Grande-Bretagne par Michael et Shelley Pinto-Duschinsky pour rehausser la participation électorale des groupes ethnoculturels (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987). À la suite d'un examen approfondi du processus d'inscription, ils ont notamment proposé que le *Home Office*, qui est responsable de l'établissement des listes électorales, communique régulièrement avec les agents et agentes de relations communautaires, les organisations communautaires, la presse ethnique et les stations de radio locales pour aider l'électorat des communautés ethnoculturelles. Dans la mesure du possible, notent-ils, des interprètes devraient être disponibles pour aider les recenseurs et recenseures et les responsables de l'inscription. Les Pinto-Duschinsky recommandent par ailleurs que des affiches, des dépliants et des annonces dans les journaux comportant des renseignements dans la langue de ces communautés soient largement diffusés dans les régions appropriées (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987, 22).

Les directeurs et directrices du scrutin devraient également consulter largement les organisations communautaires pour veiller à ce que leur effectif de recenseurs et recenseures comprenne des personnes de toutes les minorités importantes de leur circonscription. On ne peut supposer que les associations de circonscription dont les candidats et candidates sont arrivés respectivement premier et deuxième à l'élection précédente, ou même que l'ensemble des associations, ont des contacts avec toutes ces minorités ou avec certains groupes marginaux de l'électorat, comme les sans-abri. Pourtant, c'est aux membres de ces communautés et de ces groupes qu'il faut accorder une attention particulière si l'on veut que le processus d'inscription soit aussi exhaustif que possible.

Recommandation 2.1.1

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin soient tenus :
1. de demander des noms de recenseurs et recenseures à toutes les associations de circonscription enregistrées;
2. de nommer les recenseurs et recenseures le plus rapidement possible après la publication du décret d'élection en tenant compte des résultats obtenus aux élections précédentes par les candidats et candidates des associations de circonscription enregistrées qui ont recommandé des noms;

3. de consulter les organisations communautaires et les foyers d'accueil pour recruter des recenseurs; et

b) que des mesures soient prises pour fournir à l'électorat des communautés ethnoculturelles des renseignements et de l'aide concernant le processus de recensement et d'inscription sur les listes électorales.

La Loi exige que les recenseurs et recenseures aient qualité d'électeur dans la circonscription pour laquelle ils ou elles sont nommés. Aux élections de 1988, le directeur général des élections a dû invoquer ses pouvoirs spéciaux pour autoriser les directeurs et directrices du scrutin à nommer des recenseurs de moins de 18 ans dans 10 sections de vote réparties dans 6 circonscriptions, et des recenseurs ne résidant pas dans la circonscription dans 177 sections de vote représentant 18 circonscriptions. Or, les difficultés qui l'ont poussé à recourir à ses pouvoirs spéciaux n'étaient ni « exceptionnelles » ni « imprévues »; elles sont le lot de quiconque est chargé de gérer une opération aussi vaste et complexe.

Bien qu'il y ait des raisons valables à ce que les recenseurs et recenseures aient qualité d'électeur dans la circonscription pour laquelle ils sont nommés, cela ne devrait pas être exigé par la *Loi électorale du Canada*. Dans les grandes villes, où la pénurie de recenseurs est aiguë, cette disposition cause de sérieux problèmes d'ordre pratique. Pourtant, dans les circonscriptions situées au cœur des grandes agglomérations urbaines, les recenseurs de l'extérieur de la circonscription ont de fortes chances d'être les voisins d'électeurs et électrices de la circonscription qui leur est confiée. Dans les grandes circonscriptions rurales, il est pratiquement certain que les recenseurs seront issus de leur circonscription. En outre, si le bassin de recenseurs est élargi pour permettre de recruter des personnes recommandées par toutes les associations locales enregistrées ainsi que par des organisations communautaires, on pourra élargir le bassin des postulants issus de la circonscription. Finalement, si les citoyens et citoyennes du Canada âgés de 16 et 17 ans étaient autorisés à être recenseurs, comme ils le furent aux élections générales de 1988 avec l'autorisation du directeur général des élections, cela faciliterait les choses encore davantage.

Recommandation 2.1.2

Nous recommandons que seuls les citoyens et citoyennes du Canada qui ont 16 ans ou plus puissent être nommés recenseurs ou recenseures.

Obliger les recenseurs à travailler à deux dans les sections de vote urbaines pour éviter toute ingérence partisane ne se justifie plus. Comme nous l'avons souligné, les partis sont prêts à recommander des personnes que leur envoient les directeurs et directrices du scrutin ou qui se présentent

d'elles-mêmes aux partis sans être connus d'eux. Cela prouve que la nomination de recenseurs et recenseures qu'ils n'auraient pas proposés eux-mêmes ne suscite aucune crainte excessive de la part des partis quant à l'intégrité du recensement. Nonobstant les carences du système actuel, rien ne prouve que des gens aient été privés de leur droit de vote à cause d'ingérences partisanes. En outre, nos recommandations concernant la révision et l'inscription le jour du scrutin donnent l'assurance que de tels problèmes, s'ils devaient jamais surgir, pourraient être corrigés avant le vote.

La règle prévoyant deux recenseurs ou recenseures par section de vote ne permet pas d'utiliser au mieux les effectifs. Rien ne prouve que l'affectation d'un seul recenseur aux sections de vote rurales à l'échelle fédérale ou dans les sections urbaines ou rurales à Terre-Neuve, au Manitoba et en Saskatchewan ait porté préjudice au droit de vote de certaines personnes ou à la qualité des listes préliminaires. En revanche, il serait prudent que les recenseurs travaillent à deux dans certains secteurs pour des raisons de sécurité personnelle.

Recommandation 2.1.3

Nous recommandons qu'un recenseur ou une recenseure soit nommé pour chaque section de vote, sauf si l'on estime prudent ou souhaitable d'en nommer deux.

Le contrôle de la qualité

Le recensement est effectué sous l'autorité du directeur ou de la directrice du scrutin, secondé par son adjoint ou adjointe. Il arrive cependant trop souvent que les responsabilités de gestion du directeur du scrutin – notamment le recrutement, la formation et la supervision des recenseurs et recenseures – soient trop étendues. La structure actuelle ne prévoit pas de niveau de gestion intermédiaire dans les circonscriptions où le recrutement et la formation exigent des efforts supplémentaires et où il y aurait lieu d'assurer une supervision étroite pour garantir la qualité du processus.

La *Loi électorale* suppose que toutes les circonscriptions sont identiques à tous égards, y compris à l'égard des tâches de gestion. Cela ne correspond pas à la réalité, et il conviendrait de donner au directeur général ou à la directrice générale des élections le pouvoir d'autoriser les directeurs et directrices du scrutin à nommer des « recenseurs ou recenseures principaux » qui pourraient leur prêter assistance en matière de recrutement, de formation et de supervision. Le directeur général des élections devrait être habilité à déterminer, de concert avec chaque directeur du scrutin, quelles circonscriptions ont besoin de recenseurs principaux, et de combien.

Recommandation 2.1.4

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin soient autorisés par le directeur général ou la directrice générale

des élections à nommer des recenseurs et recenseures principaux qui les aideraient à l'étape du recensement.

De plus, il faut adopter des méthodes plus efficaces de contrôle de la qualité afin de déceler les erreurs assez tôt pour qu'elles soient corrigées avant la fin du recensement. Plusieurs changements aux procédures actuelles sont souhaitables.

Les recenseurs et recenseures ne devraient pas être tenus d'avoir achevé tout leur travail avant de remettre leurs listes. À l'heure actuelle, à moins que les listes ne soient remises bien avant la fin de la période de recensement, les directeurs et directrices du scrutin n'ont pas assez de temps pour vérifier l'exhaustivité du recensement. Lorsqu'ils en ont le temps, ils devraient baser leur vérification essentiellement sur leur propre connaissance des secteurs recensés.

Si l'on veut que les directeurs du scrutin et leurs recenseurs principaux puissent faire les vérifications qui s'imposent, il faut leur fournir les moyens de traiter les données bien avant la fin du recensement. La solution évidente consiste à exiger des recenseurs et recenseures qu'ils remettent chaque jour ou à tous les deux jours les formulaires remplis. En ce qui concerne les domiciles où les gens étaient absents lors de leur passage, ou qui n'abritaient aucun électeur, les recenseurs devraient également en fournir les adresses. De la sorte, l'exhaustivité des listes pourrait être évaluée au fur et à mesure. Pour garantir un travail efficace, ces informations devraient être consignées sur une liste informatisée au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Les recenseurs ne seraient donc plus obligés de dresser leurs propres listes à la fin du recensement. Ces listes doivent maintenant être dactylographiées au bureau du directeur du scrutin, ce qui entraîne inévitablement de nombreuses erreurs. Il n'est pas nécessaire d'exiger que 10 exemplaires des listes électorales soient remis à chaque candidat ou candidate : une copie sur papier ou sur disquette devrait suffire.

Recommandation 2.1.5

Nous recommandons :

a) **que les recenseurs et recenseures remettent au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin les formules de recensement qu'ils ont remplies, portant le nom et l'adresse des électeurs et électrices, aux échéances fixées par le recenseur ou la recenseure principal ou par le directeur du scrutin pour l'établissement des listes électorales; et**
b) **qu'un exemplaire de la liste préliminaire de chaque section de vote soit remis, sur papier ou sur support informatique, aux candidats et candidates de la circonscription deux jours après la fin du recensement.**

Par ailleurs, il devrait être possible de protéger l'adresse des personnes qui, notamment par souci de sécurité personnelle, ne souhaitent pas figurer sur les listes remises aux candidats et candidates. Ce système de « listes discrètes » existe en Australie, où l'adresse des électeurs n'est pas divulguée au public. Ce mécanisme répondrait à une revendication légitime souvent exprimée à nos audiences, notamment en ce qui concerne les femmes résidant seules ou dans un refuge communautaire.

Recommandation 2.1.6

Nous recommandons que, pour les électeurs et électrices qui en font la demande, l'adresse figurant sur toutes les listes électorales mises à la disposition des candidats et candidates soit celle du bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

La procédure de recensement

Dans les sections de vote urbaines, les recenseurs ou recenseures doivent visiter chaque domicile au moins deux fois au besoin, et cela à des heures différentes (mais pas nécessairement à des jours différents). Ils peuvent aussi recueillir des noms autrement – par exemple, en s'adressant aux voisins. Dans les sections de vote rurales, ils doivent afficher un avis de recensement et établir les listes électorales en puisant à toutes les sources d'information disponibles. Les recenseurs ruraux peuvent se rendre au domicile des électeurs et électrices mais n'y sont pas obligés. Comme beaucoup de sections de vote rurales englobent aujourd'hui des quartiers de banlieue, il serait normal que les recenseurs se rendent désormais au domicile des électeurs. Élections Canada a donc décidé d'exiger de telles visites lors des prochaines élections, sauf dans les régions rurales éloignées.

Trois questions méritent d'être soulevées à cet égard. Premièrement, la distinction actuelle entre sections de vote urbaines et rurales n'est plus justifiée du point de vue de l'exhaustivité ou de l'exactitude du recensement. Deuxièmement, les directeurs et directrices du scrutin devraient jouir d'une certaine latitude pour décider de l'emploi d'autres méthodes que les visites à domicile. Par exemple, bon nombre de recenseurs et recenseures dont les sections de vote englobent des immeubles d'habitation ont constaté que la méthode la plus efficace est d'apposer un avis dans le vestibule et de recenser les résidents et résidentes à cet endroit. Cette méthode n'est pas seulement plus productive, elle est souvent aussi plus efficiente. Troisièmement, les recenseurs doivent repasser dans certains domiciles à des heures différentes, mais peuvent fort bien effectuer leur deuxième visite le même jour, voire à seulement trois heures d'intervalle : certaines personnes absentes le jour peuvent en effet rentrer chez elles le soir. Dans d'autres cas, cependant, cela ne serait guère indiqué. La décision devrait être prise en fonction de ce que l'on sait du quartier, et ce sont les directeurs du scrutin qui devraient en juger après avoir consulté les

recenseurs principaux, le cas échéant. Ce n'est pas une question à régler par voie législative ou réglementaire.

Recommandation 2.1.7

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin déterminent les méthodes et les heures de recensement auxquelles les recenseurs et recenseures de leur circonscription devront se conformer.

Les recenseurs et recenseures ont de plus en plus de mal à être admis dans les immeubles d'habitation pour y faire du porte à porte. Comme cela est prévu dans la loi de sept provinces et de deux territoires, la *Loi électorale du Canada* devrait garantir clairement le droit d'accès des recenseurs sur présentation de leur carte officielle.

Recommandation 2.1.8

Nous recommandons que tout recenseur ou recenseure soit autorisé à frapper à la porte d'entrée de chaque unité domiciliaire de tout immeuble d'habitation à des heures raisonnables, sur présentation d'une pièce d'identité appropriée, pour y effectuer le recensement.

Les dispositions législatives concernant le « lieu de résidence » des électeurs et électrices posent un problème spécial pour le recensement des sans-abri. La Loi exige que quiconque fréquente une pension ou un refuge doit y avoir résidé sans interruption pendant au moins les 10 jours précédant immédiatement la date du recensement. Or, beaucoup de ces établissements limitent le nombre de journées de séjour consécutives, de façon à servir une plus grande clientèle. Lors des élections municipales à Toronto, on a autorisé les sans-abri à indiquer aux recenseurs l'adresse de leur refuge; de même, lors de l'élection partielle de Laurier–Sainte-Marie en 1990, Élections Canada a autorisé le recensement des clients et clientes des soupes populaires, à condition qu'il s'agisse d'habitués. Le Comité sur la réforme électorale autochtone a recommandé que les électeurs autochtones sans domicile puissent indiquer comme lieu de résidence l'adresse d'une organisation communautaire autochtone, telle qu'un bureau de bande ou un centre d'accueil métis. De telles méthodes assureraient que les sans-abri ne soient pas privés de leur droit de vote simplement parce qu'ils et elles n'ont pas de lieu de résidence permanent. Cela exige cependant que les recenseurs (et les réviseurs) se rendent dans les refuges ou les soupes populaires aux heures où ils ont le plus de chance d'y trouver les sans-abri. Ce processus serait beaucoup plus simple si l'on chargeait un travailleur ou une travailleuse communautaire d'y faire le recensement.

Recommandation 2.1.9

Nous recommandons que les électeurs et électrices sans autre adresse soient autorisés à indiquer comme lieu de résidence l'adresse d'un refuge, d'une soupe populaire, du bureau d'une bande amérindienne ou d'un centre d'accueil métis.

Le recensement postal

Si les recenseurs et recenseures des sections de vote urbaines n'obtiennent pas de réponse à leur deuxième tentative, ils laissent un avis de dernière visite portant le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin et la date ultime de révision des listes. Bon nombre d'électeurs et électrices qui tentent de se faire recenser peu après la fin de la période de recensement sont évidemment mécontents d'apprendre qu'ils ne peuvent pas l'être par téléphone et que les recenseurs ne repasseront pas chez eux. Dans ces cas, un réviseur ou une réviseure se rend à domicile pour remplir une demande de révision ou l'électeur lui-même se présente en personne à un bureau (principal ou auxiliaire) du directeur du scrutin.

Ce problème pourrait être résolu par un meilleur processus de révision et, plus encore, par un système de recensement par correspondance. Ainsi, les recenseurs et recenseures n'obtenant pas de réponse lors de leur deuxième passage pourraient laisser une carte de recensement postal au lieu d'un avis de dernière visite. Cela serait beaucoup plus utile que la pratique actuelle. Pour aider les personnes ayant des difficultés de lecture ou comprenant mal le français ou l'anglais, la carte pourrait également porter le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin ainsi que le logo de la Commission électorale du Canada. Affranchie et préadressée au directeur du scrutin, cette carte serait numérotée de façon à permettre aux recenseurs d'enregistrer en regard des adresses les numéros des cartes déposées. La personne qui trouverait une telle carte chez elle n'aurait qu'à y inscrire les nom et adresse de tous les électeurs et électrices résidant sous son toit, de certifier que tous les renseignements sont exacts en apposant sa signature puis de renvoyer la carte par la poste ou de la remettre en personne à l'un des bureaux du directeur du scrutin. Les cartes devront être reçues au plus tard le cinquième jour avant le scrutin, à 18 h, qui est l'heure limite pour l'établissement des listes électorales révisées. Ce mécanisme a fait ses preuves aux États-Unis sans nuire à l'intégrité du processus électoral (Citizens' Commission on Civil Rights 1988).

Dans les provinces ayant des circonscriptions autochtones, la carte de recensement postal devrait indiquer aux intéressés qu'ils ont le droit de s'inscrire dans une circonscription autochtone. Elle devrait également leur permettre d'indiquer s'ils souhaitent voter dans une telle circonscription et d'inscrire le nom de tout autre électeur ou électrice autochtone résidant sous leur toit et désirant faire de même. Après avoir reçu la carte, le directeur du scrutin dont l'adresse figure au recto devrait la transmettre au directeur

du scrutin de la circonscription autochtone appropriée afin que les électeurs mentionnés puissent être ajoutés à la liste électorale de cette circonscription. À l'inverse, dans les régions à majorité autochtone, ceux et celles qui désireraient voter dans la circonscription générale n'auraient qu'à cocher la case appropriée; la procédure serait identique.

Recommandation 2.1.10

Nous recommandons :

a) que les recenseurs et recenseures laissent aux domiciles où ils n'ont pas eu de réponse une carte de recensement postal numérotée portant le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin et le logo de la Commission électorale du Canada, afin de permettre aux occupants de s'inscrire en y indiquant les nom et adresse de tous les électeurs et électrices résidant sous leur toit, en certifiant que les renseignements donnés sont exacts, et en renvoyant la carte par la poste ou en la remettant en personne au bureau principal ou à un bureau auxiliaire du directeur du scrutin au plus tard à 18 h, le cinquième jour précédant le jour du scrutin; et

b) que, dans les provinces ayant des circonscriptions autochtones, les cartes de recensement postal :

1. informent les électeurs et électrices autochtones de leur droit de s'inscrire dans une circonscription autochtone ou générale;

2. comportent un espace permettant aux personnes qui déposent leur carte dans une région à population majoritairement non autochtone de demander, le cas échéant, que la carte soit acheminée au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription autochtone appropriée; et

3. comportent un espace permettant aux personnes qui déposent leur carte dans une région à population majoritairement autochtone de demander, le cas échéant, que la carte soit transmise au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription générale appropriée.

La rémunération des recenseurs et recenseures

Les recenseurs et recenseures sont rémunérés en fonction du nombre de noms figurant sur les listes qu'ils remettent à la fin du recensement. Cela suppose que toutes les sections de vote ont une population comparable et que les recenseurs sont tous également incités à se rendre une deuxième fois aux domiciles non recensés pour y enregistrer des noms supplémentaires.

Dans les sections de vote où un pourcentage élevé de la population n'a pas le droit de voter, cette structure de rémunération n'incite pas à la rigueur.

En effet, les recenseurs et recenseures ne sont pas rémunérés lorsqu'ils visitent des domiciles où il n'y a pas d'électeurs ou électrices, et rien ne permet de les rémunérer pour le temps et les efforts consacrés à essayer de communiquer avec des personnes connaissant mal le français ou l'anglais ou hésitant à répondre aux représentants de l'État.

Il serait préférable de les rémunérer en fonction du nombre de domiciles visités, en tenant compte à la fois du nombre d'électeurs et électrices recensés, du nombre de visites à des domiciles sans électeurs et du nombre de domiciles où ils n'ont pas eu de réponse. Cela permettrait de les rémunérer en fonction de leur travail réel et les encouragerait à faire un recensement plus rigoureux.

Recommandation 2.1.11

Nous recommandons que les recenseurs et recenseures soient rémunérés selon un barème fondé sur le nombre de visites à domicile, calculé d'après le nombre d'électeurs et électrices qu'ils ont inscrits, le nombre de domiciles sans électeurs et le nombre de domiciles où ils ont laissé une carte de recensement postal.

La période de recensement

À l'heure actuelle, la période de recensement dure sept jours, soit entre les 38e et 32e jours avant le scrutin. Dans certains endroits, la liste préliminaire est prête plus rapidement. Cependant, les circonscriptions qui ont besoin de 7 jours sont souvent celles où il est difficile de recruter assez de recenseurs et recenseures compétents, ayant l'énergie et la motivation requises pour faire leur travail dans les délais prescrits. À l'échelle provinciale, la période de recensement varie entre 4 et 10 jours; en Ontario, elle peut même être inférieure à 4 jours si le directeur général ou la directrice générale des élections en décide ainsi.

Compte tenu des changements de procédure que nous recommandons, il devrait être possible de réduire le laps de temps requis. La période de recensement devrait être fixée par la Commission électorale du Canada en fonction des circonstances. La Commission tiendrait compte des paramètres connus ou prévus au moment de la publication du décret d'élection et de l'expérience acquise avec la nouvelle procédure lors de l'élection précédente. À moins de circonstances exceptionnelles, la période de recensement devrait être la même pour toutes les circonscriptions d'une même province ou d'un même territoire, mais il sera peut-être nécessaire de la prolonger dans certaines circonscriptions ou certaines sections de vote. Lorsqu'un tel cas se présentera, le directeur général ou la directrice générale des élections devra en informer tous les candidats et candidates de la circonscription ainsi que la population concernée.

Recommandation 2.1.12

Nous recommandons :

a) que la période de recensement dans chaque province et territoire soit fixée par la Commission électorale du Canada immédiatement après la publication du décret d'élection;
b) que la période de recensement soit la même pour toutes les circonscriptions d'une province ou d'un territoire;
c) que le directeur général ou la directrice générale des élections soit habilité à prolonger la période de recensement dans une ou plusieurs circonscriptions ou sections de vote si il ou elle le juge nécessaire; et
d) que, lorsque le directeur général ou la directrice générale des élections juge nécessaire de prolonger la période de recensement dans une ou plusieurs circonscriptions ou sections de vote, les candidats et candidates et l'électorat concernés en soient avisés immédiatement.

La révision

Dans les sections de vote urbaines, la procédure actuelle de révision est trop complexe et trop restrictive, et n'est pas du ressort des directeurs et directrices du scrutin. Il convient donc de la simplifier, de la rendre plus accessible et de la concevoir comme la deuxième étape du processus d'inscription à l'intention des personnes ne figurant pas sur les listes préliminaires.

Les réviseurs et réviseures

Le processus de révision pourrait être mieux géré s'il était placé sous la responsabilité des directeurs du scrutin, lesquels seraient chargés de nommer les réviseurs et les agents réviseurs. La grande majorité des directeurs et directrices du scrutin ayant participé à nos colloques sont tout à fait d'accord pour assumer cette responsabilité. Les réviseurs et réviseures devraient bien connaître le processus et être capables de diriger le travail des agents et agentes réviseurs. Dans la mesure du possible, les agents réviseurs devraient être choisis parmi les recenseurs et recenseures principaux et parmi les meilleurs recenseurs mais, contrairement à ce que prévoit la Loi actuelle, ils ne devraient pas être affectés à une division de révision en particulier. Les directeurs du scrutin auraient ainsi toute latitude pour répartir les effectifs en fonction des besoins. Cela simplifierait considérablement le processus. Les agents réviseurs devraient continuer de travailler à deux et représenter des intérêts politiques différents. Les circonscriptions seraient réparties en divisions de révision, chacune étant placée sous la responsabilité d'un réviseur. En outre, le directeur du scrutin et son adjoint devraient être habilités à exercer les fonctions de réviseur en cas de besoin.

Les tâches des réviseurs et réviseures seraient les suivantes :

- traiter les cartes de recensement postal et en reporter les noms sur les listes électorales appropriées;
- répondre aux demandes de révision formulées par téléphone ou par écrit, en se rendant aux domiciles non recensés ou n'ayant pas reçu de carte de recensement postal et reporter ensuite les noms sur les listes électorales;
- sur instruction du directeur ou de la directrice du scrutin, effectuer un recensement au lieu d'une révision dans tout secteur où le directeur du scrutin estime qu'un nouveau recensement serait nécessaire et plus efficace qu'une révision;
- traiter les demandes d'inscription présentées en personne par les électeurs et électrices, ou en leur nom par un parent, à un bureau (principal ou auxiliaire) du directeur du scrutin;
- envoyer un agent ou une agente réviseur inscrire les électeurs à tout domicile qui, à leur connaissance, n'a pas été visité par un recenseur; et
- traiter toute demande de correction ou de retrait de nom de la liste, les seuls retraits permis étant ceux demandés en personne par les électeurs concernés ou par un membre de la famille immédiate d'un électeur décédé.

Recommandation 2.1.13

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin nomment des réviseurs et réviseures dans les divisions de révision approuvées par le directeur général ou la directrice générale des élections ainsi que des agents et agentes réviseurs pour la circonscription;

b) que les réviseurs (ou les directeurs du scrutin et leurs adjoints) inscrivent sur les listes électorales le nom des électeurs et électrices qui en font la demande en se présentant à un bureau du directeur du scrutin ou du réviseur ou lors d'une visite à leur domicile ou après réception d'une carte de recensement postal;

c) que les réviseurs et réviseures exigent des agents et agentes réviseurs – qui travailleront à deux et ne représenteront pas les mêmes intérêts politiques – qu'ils se rendent aux domiciles qui n'ont pas été visités par les recenseurs et recenseures;

d) que les réviseurs et réviseures, sur instruction du directeur ou de la directrice du scrutin, effectuent un recensement au lieu d'une révision dans tout secteur où le directeur ou la directrice du scrutin le juge nécessaire; et

e) que les réviseurs et réviseures corrigent sur les listes électorales les nom et adresse des électeurs et électrices qui en font la demande et suppriment le nom d'un électeur qui en fait la demande ou celui d'un électeur décédé quand un membre de la famille immédiate en fait la demande.

L'inscription au bureau du directeur du scrutin

Dans le cadre du processus de révision, les électeurs et électrices devraient pouvoir s'inscrire en personne à un bureau (principal ou auxiliaire) du directeur ou de la directrice du scrutin en justifiant de leur identité jusqu'à 18 h, heure locale, le cinquième jour avant l'élection. Ces électeurs pourront également s'inscrire le jour même du scrutin, mais il est certain que la tenue du vote sera plus facile pour les responsables et pour l'électorat lui-même si les listes de chaque section de vote sont complètes et exactes avant le scrutin.

Les électeurs et électrices devraient également avoir la possibilité d'inscrire les électeurs de leur famille immédiate ou qui résident sous leur toit, à condition qu'ils puissent faire la preuve de leur identité.

Recommandation 2.1.14

Nous recommandons que les électeurs et électrices puissent, en justifiant de leur identité, s'inscrire eux-mêmes ou inscrire des électeurs de leur famille immédiate ou résidant sous leur toit à condition de faire la preuve de l'identité de ces derniers à un bureau du directeur ou de la directrice du scrutin au plus tard à 18 h, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

La vérification des listes électorales

Les personnes qui, en vue de voter par bulletin spécial, s'inscrivent au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, ou s'inscrivent le jour du scrutin à un bureau de vote sont généralement tenues de le faire en personne, en justifiant de leur identité. Il est possible ainsi de vérifier qu'il s'agit bien d'électeurs ou électrices résidant dans la section de vote pour laquelle ils s'inscrivent. En ce qui concerne les personnes inscrites lors du recensement, y compris le recensement postal (ou qui figurent sur une liste électorale fournie par une province, comme nous l'envisageons au chapitre 4 de ce volume), elles n'ont pas à faire la preuve de leur identité et il ne sera pas nécessaire à un membre du personnel électoral de prendre personnellement contact avec elles. Le fait que les candidats et candidates ou leurs représentants puissent contester le droit de vote des électeurs se présentant aux bureaux de vote par anticipation ou aux bureaux de vote ordinaires constitue un mécanisme de vérification utile. Il serait néanmoins prudent d'établir un mécanisme additionnel pour les personnes dont le nom figure sur les listes préliminaires et celles dont le nom a été ajouté aux listes par la voie du recensement par correspondance.

En ce qui concerne les listes préliminaires, le directeur ou la directrice du scrutin mettra à la disposition de chaque candidat ou candidate qui en fait la demande une copie de la liste préliminaire certifiée de la circonscription au plus tard le deuxième jour après la fin du recensement. Tout électeur ou électrice aura alors le droit de contester l'inscription de toute personne qu'il estime ne pas avoir le droit de voter dans la section de vote où elle est inscrite. Toute contestation de cette nature devra être énoncée et justifiée par écrit, et transmise au directeur du scrutin au plus tard le 17e jour avant le scrutin. Ce dernier informera alors la personne faisant l'objet de la contestation ainsi que chaque candidat, et leur communiquera le lieu et l'heure où les réviseurs ou réviseures seront appelés à trancher. Le 12e jour avant l'élection, chaque réviseur tiendra une audience et rendra une décision sur les contestations concernant des personnes relevant de sa division de révision. Les personnes faisant l'objet d'une contestation ainsi que les candidats ou leurs représentants seront autorisés à assister à l'audience et à intervenir. Le fardeau de la preuve incombera aux personnes à l'origine des contestations.

Recommandation 2.1.15

Nous recommandons :

a) que tous les électeurs et électrices puissent contester l'inscription d'une personne sur une liste électorale préliminaire s'ils estiment qu'elle n'a pas le droit de voter dans la section de vote pour laquelle elle est inscrite;
b) que les électeurs et électrices qui désirent contester l'inscription d'une personne sur une liste électorale préliminaire soient tenus d'en faire part par écrit au directeur ou à la directrice du scrutin au plus tard le 17e jour avant le jour du scrutin;
c) que les personnes formulant une contestation soient tenues d'indiquer dans le document adressé au directeur ou à la directrice du scrutin leurs nom, adresse et numéro de téléphone, le nom de la personne qui en fait l'objet ainsi que les motifs de leur opposition, et soient tenues de dater et de signer le document;
d) que toute personne contestant l'inscription d'un nom sur une liste électorale préliminaire soit tenue de prouver que ce nom devrait en être rayé;
e) que, dès réception d'une contestation, le directeur ou la directrice du scrutin soit tenu de communiquer avec la personne visée et tous les candidats et candidates de la circonscription, et de les informer de leur droit de témoigner ainsi que du lieu et de l'heure de l'audience; et

f) que chaque réviseur ou réviseure tienne une audience sur les contestations le 12e jour avant le jour du scrutin afin d'y entendre les témoignages et de rendre sa décision.

À la clôture des inscriptions, soit à 18 h, heure locale, le cinquième jour avant le scrutin, le directeur ou la directrice du scrutin dressera une liste des noms ajoutés depuis la préparation de la liste préliminaire certifiée à la fin de la période de recensement. Le quatrième jour avant le scrutin, la liste des noms supplémentaires sera mise à la disposition de chaque candidat ou candidate qui en aura fait la demande et les réviseurs et réviseures rencontreront ces candidats ou leurs représentants avant midi le même jour pour revoir la liste avec eux et leur permettre de formuler leurs objections. Si certaines contestations ne peuvent être réglées sur-le-champ, le directeur du scrutin sera tenu, dans des limites raisonnables, d'informer les personnes concernées que leur droit de vote risque d'être contesté lorsqu'elles se présenteront au bureau de vote. Leur nom ne sera pas pour autant rayé de la liste électorale, afin qu'ils aient au moins l'occasion de se défendre au moment d'aller voter.

Recommandation 2.1.16

Nous recommandons :

a) que le directeur ou la directrice du scrutin, après la clôture de la période d'inscription, le cinquième jour avant le jour du scrutin, dresse une liste de tous les noms ajoutés à la liste électorale préliminaire certifiée et la remette le quatrième jour avant le jour du scrutin à tout candidat ou candidate qui en fait la demande; et

b) que chaque réviseur ou réviseure rencontre les candidats et candidates ou leurs représentants avant midi le quatrième jour précédant le jour du scrutin pour revoir cette liste supplémentaire et, si une contestation ne peut être réglée sur-le-champ, qu'il s'efforce dans des limites raisonnables d'informer l'intéressé que son droit de vote risque d'être contesté lorsqu'il se présentera au bureau de vote.

L'inscription le jour du scrutin

Seuls les électeurs et électrices des sections de vote rurales sont présentement autorisés à s'inscrire le jour du scrutin. Dans plusieurs provinces et dans les Territoires du Nord-Ouest, tout électeur peut s'inscrire ce jour-là. En Ontario, seule autre province dans ce cas, les électeurs et électrices des sections de vote rurales peuvent s'inscrire le jour du scrutin et ceux des sections de vote urbaines peuvent le faire jusqu'à la veille de l'élection. Seuls le Québec, la Colombie-Britannique et le Yukon n'autorisent pas

l'inscription le jour du scrutin. Par ailleurs, cela est possible en France et dans un petit nombre d'États américains.

Au Canada, seul le Manitoba tient des statistiques à ce sujet. Lors des élections provinciales de 1990, près de 5 % des votants manitobains se sont prévalus de ce droit. En Colombie-Britannique, lors des élections provinciales de 1986, les dernières tenues avant l'abolition de ce droit, le pourcentage était de 11,8 %. Dans les États américains où ce droit existe, le taux de participation lors des quatre dernières élections présidentielles a été en moyenne de 14 % supérieur à celui des États interdisant l'inscription le jour du scrutin.

Notre enquête auprès des présidents et présidentes d'associations de circonscription montre qu'une majorité très nette de répondants (71 %) tiennent à cette possibilité (Carty 1991a CR). Lors de nos audiences publiques, la réaction était également favorable, dans une proportion de sept contre un.

L'inscription le jour du scrutin est essentielle si nous souhaitons vraiment garantir l'exercice du droit de vote. Ce procédé, déjà en vigueur dans les sections de vote rurales fédérales ainsi que dans la plupart des provinces, pourrait être mis en place sans perturber le vote. Dans les nombreux centres de vote que l'on trouve dans les villes, il devrait être possible d'organiser l'inscription le jour du scrutin à un bureau distinct de ceux prévus pour le vote. Cette fonction serait confiée à des agents et agentes d'inscription choisis parmi les réviseurs et réviseures ayant terminé leurs autres tâches. Là où un seul bureau de vote est ouvert ainsi que dans les bureaux de vote itinérants, le directeur ou la directrice du scrutin prendra les dispositions nécessaires pour veiller à ce que les activités des électeurs et électrices inscrits ne soient pas perturbées par celles des personnes qui doivent encore s'inscrire avant de voter.

L'inscription le jour du scrutin ne devrait pas non plus entraver la distribution de listes électorales presque complètes aux candidats et candidates et aux partis. Cette procédure risque-t-elle de dissuader beaucoup de personnes de se faire recenser ou de s'inscrire lors de la révision ? On peut penser que non, à la lumière de ce qui s'est passé jusqu'à maintenant dans les sections de vote rurales et dans les provinces. Certaines personnes qui se sont inscrites le jour du scrutin auraient pu être inscrites lors du processus régulier de recensement ou de révision. Mais les personnes qui se trouvent à déménager d'une circonscription à une autre durant la période électorale représentent une partie des électeurs et électrices qui s'inscrivent le jour du scrutin.

Toute personne désirant s'inscrire le jour du scrutin devra justifier de son identité, notamment en produisant un document confirmant son adresse, et cela devrait suffire pour garantir l'intégrité du vote. En outre, le système des répondants et répondantes devrait être aboli, car il ouvre la porte à la fraude électorale.

Recommandation 2.1.17

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices soient autorisés à s'inscrire le jour du scrutin à condition de justifier de leur identité et de leur adresse et de confirmer qu'ils résident et ont le droit de voter dans la section de vote en prêtant serment ou en faisant une déclaration;
b) que soient abrogées les dispositions de la *Loi électorale du Canada* permettant aux électeurs et électrices inscrits de répondre d'autres électeurs et électrices de la même section de vote; et
c) que, dans les centres de vote, les directeurs et directrices du scrutin chargent des réviseurs et réviseures d'assurer l'inscription le jour du scrutin de manière à ne pas nuire au déroulement du vote.

La diffusion de l'information électorale

Il devrait être possible de rendre plus efficace et plus efficient le mécanisme utilisé pour signaler aux électeurs et électrices qu'ils ont été inscrits et pour leur communiquer l'heure et le lieu du scrutin. La fiche de recensement laissée à chaque domicile ne comporte actuellement aucun renseignement sur la tenue du scrutin, puisque l'emplacement des bureaux de vote n'est pas encore confirmé à cette étape. Il faut donc envoyer plus tard aux électeurs recensés un avis de recensement comportant les informations pertinentes. Cet avis visait également à vérifier que ces personnes résident bien à l'adresse indiquée : un contrôle est possible si la poste renvoie l'avis au directeur ou à la directrice du scrutin. Cependant, à cause de délais serrés, ce contrôle n'a jamais été effectué de manière systématique – et il sera impraticable dans le cadre de la période électorale raccourcie que nous recommandons.

Toutefois, comme nous proposons que la Commission électorale puisse retenir les services des directeurs et directrices du scrutin avant le déclenchement des élections, ceux-ci devraient être en mesure de confirmer au moment du recensement la plupart, voire la totalité, des adresses des bureaux de vote ainsi que l'adresse et le numéro de téléphone de leurs propres bureaux. Ainsi, les recenseurs et recenseures pourraient dans la plupart des cas laisser une carte d'information aux électeurs et électrices recensés, ainsi qu'aux domiciles recevant une carte de recensement postal. On pourrait remettre aux personnes dont le nom est ajouté aux listes électorales durant la révision, ou par inscription au bureau du directeur du scrutin, une carte comportant les mêmes renseignements, soit : l'adresse du bureau de vote ordinaire de l'électeur et des précisions sur son accessibilité sans obstacle; l'adresse du bureau de vote par anticipation; l'horaire du bureau de vote itinérant de l'électeur, s'il y a lieu; et le numéro de téléphone et l'adresse des bureaux principal et auxiliaires du directeur du scrutin de la circonscription.

De la sorte, il ne serait plus nécessaire d'envoyer aux électeurs et électrices recensés un avis de recensement pour leur indiquer où voter, puisque les directeurs et directrices du scrutin auraient préparé à l'avance les renseignements requis. Autrement dit, des cartes d'information pourraient être remises aux électeurs dès le moment du recensement. On pourrait également les remettre aux personnes inscrites chez le directeur du scrutin ou par les réviseurs et réviseures. En 1988, le seul envoi des avis de recensement a coûté près de six millions de dollars. Certes, il faudra toujours envoyer des cartes d'information au petit nombre de personnes qui n'auront pas été contactées à domicile, mais on pourra réaliser des économies importantes en s'assurant que les recenseurs et recenseures en fassent la distribution.

Recommandation 2.1.18

Nous recommandons :

a) qu'une carte d'information électorale soit remise aux personnes recensées, et à celles qui sont inscrites par les réviseurs et réviseures ou à un bureau du directeur ou de la directrice du scrutin et qu'une telle carte soit envoyée par la poste aux individus inscrits autrement qu'à l'occasion d'une visite à domicile; et

b) que la carte d'information électorale comporte les indications suivantes : l'adresse du bureau de vote ordinaire; l'accessibilité sans obstacle (indiquée par le symbole international approprié); l'adresse du bureau de vote par anticipation; l'horaire du bureau de vote itinérant, s'il y a lieu; le numéro de téléphone et l'adresse des bureaux (principal et auxiliaires) du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription.

L'inscription spéciale de groupes particuliers

Les électeurs et électrices pourront voter non seulement selon la procédure normale – soit le jour du scrutin ou par anticipation – mais aussi en utilisant un bulletin de vote spécial. Certaines personnes pourront l'obtenir en s'adressant elles-mêmes à un bureau de leur directeur ou directrice du scrutin après avoir été recensées ou lors de leur inscription, mais ce ne sera pas possible pour les personnes absentes de leur circonscription de résidence. Il faut donc prévoir une procédure d'inscription spéciale à l'intention de deux catégories principales d'électeurs : i) ceux qui sont établis à l'étranger, et ii) ceux qui sont absents de leur circonscription de résidence.

Pour chacune de ces catégories, il est nécessaire d'établir ce que l'on entend par « circonscription de résidence ». En vertu des Règles électorales spéciales visant les membres des Forces canadiennes et de la fonction publique et les personnes à leur charge ainsi que les anciens combattants,

la « résidence ordinaire » est considérée comme i) le lieu de résidence (avec ou sans numéro d'habitation) avant : l'enrôlement ou le transfert; le début de l'entraînement ou du service à temps plein; l'entrée en service actif; l'entrée dans la fonction publique; l'affectation ou la nomination à l'extérieur du pays; ou l'admission à l'hôpital ou dans un établissement; ou ii) le lieu de résidence d'une personne qui est le conjoint, une personne à charge, un parent ou une personne désignée comme plus proche parent. Dans l'intérêt de ceux et celles qui auraient désormais le droit de s'inscrire et de voter dans leur circonscription de résidence alors qu'ils résident à l'étranger ou sont absents de cette dernière, nous proposons de définir généralement la circonscription de résidence comme étant simplement la circonscription où se trouve leur résidence ordinaire (comme dans le cas des personnes en déplacement, à l'hôpital ou dans un poste de travail temporaire), ou leur dernier lieu de résidence avant d'avoir établi leur résidence ailleurs (ce qui comprend les personnes établies à l'étranger ou absentes pour faire des études à temps plein), ou la résidence du conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent.

Recommandation 2.1.19

Nous recommandons que la circonscription de résidence d'un électeur ou une électrice soit considérée, selon la préférence de celui-ci ou celle-ci, comme la circonscription où cette personne réside habituellement, la circonscription où se trouvait sa dernière résidence avant de s'établir ailleurs, ou la circonscription où se trouve la résidence d'un conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent.

Les électeurs et électrices établis à l'étranger

À l'heure actuelle, les électeurs et électrices établis à l'étranger ne peuvent s'inscrire sur les listes électorales et voter qu'en vertu des Règles électorales spéciales. Comme nous recommandons que tous les Canadiens et Canadiennes résidant à l'étranger aient le droit de voter, il faut adopter une nouvelle procédure qui leur permette de s'inscrire et d'obtenir un bulletin de vote spécial. La méthode la plus simple et la plus efficiente, qui protège également l'intégrité du vote, consisterait à établir un registre des électeurs non-résidents que tiendrait la Commission électorale du Canada. Le nom et la circonscription de résidence des électeurs et électrices résidant à l'étranger seraient inscrits au registre selon l'une ou l'autre des méthodes suivantes.

Tous les électeurs et électrices établis à l'étranger, sauf les membres des Forces canadiennes ainsi que les conjoints et les personnes à charge résidant avec eux à l'étranger, pourront s'inscrire par correspondance. Il leur suffira d'obtenir une formule d'inscription en s'adressant à la Commission électorale ou à un bureau du gouvernement canadien à l'étranger. Nous

prévoyons cependant que la plupart se procureront les formules nécessaires avant de quitter le Canada. De ce fait, la Commission devra veiller à communiquer des renseignements et à transmettre des formules d'inscription aux entreprises, aux organisations et aux ministères et organismes fédéraux qui envoient régulièrement du personnel à l'étranger. Pour s'inscrire de cette manière, l'électeur ou l'électrice devra fournir ce qui suit : son nom, sa signature, son dernier lieu de résidence au Canada ou celui de son conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent, son adresse actuelle, et une preuve d'identité exigée par la Commission (passeport, carte de citoyenneté ou toute autre preuve acceptée par la Commission).

Ces électeurs et électrices se verront attribuer un numéro d'inscription personnel – ou « numéro d'électeur » – qu'ils devront inscrire sur l'enveloppe-certificat faisant partie des documents utilisés pour renvoyer le bulletin spécial. Les paragraphes 46(2) et 50(1) des Règles électorales spéciales de la *Loi électorale du Canada* autorisent également l'utilisation du numéro d'assurance sociale pour l'établissement des listes électorales des Forces canadiennes. Le même système pourrait s'appliquer à l'ensemble des personnes résidant à l'étranger. Mais, pour respecter les lignes directrices du Conseil du Trésor, il conviendra de modifier en conséquence la *Loi électorale du Canada*. En effet, la politique actuelle du gouvernement fédéral exige une telle modification pour permettre l'utilisation légale du numéro d'assurance sociale. De même, il faudra respecter les conditions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour identifier, au moyen de leur numéro d'assurance sociale, les électeurs résidant à l'étranger. Selon cette politique, il faut indiquer aux personnes concernées dans quel but on veut utiliser leur numéro d'assurance sociale et leur préciser si elles sont passibles de sanctions dans le cas où elles refusent de divulguer leur numéro au ministère ou à l'organisme gouvernemental qui le demande. Si ce numéro est utilisé dans un fichier de renseignements personnels, l'organisme gouvernemental qui l'exploite « doit en faire état dans les descriptions des fichiers du *Répertoire des renseignements personnels* et indiquer en vertu de quelle autorité le numéro est enregistré ainsi que les fins pour lesquelles il sera utilisé » (Canada, Conseil du Trésor du Canada 1989, 3). En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir d'examiner la collecte, l'utilisation, la divulgation et la gestion des renseignements personnels obtenus par les organismes gouvernementaux. L'inscription des électeurs établis à l'étranger resterait valide pendant trois ans et pourrait être renouvelée, à condition que les intéressés aient toujours le droit de voter.

Le nom et la circonscription de résidence des membres des Forces canadiennes, ainsi que des conjoints et des personnes à charge qui ont le droit de voter et qui résident à l'étranger, devraient également figurer au registre des électeurs non-résidents de la Commission électorale. Toutefois, comme dans certains cas il pourrait être préférable de ne pas dévoiler l'adresse à l'étranger de ces personnes, et comme le ministère de la Défense nationale

tient un registre de son personnel à l'étranger, la méthode la plus efficace pour inscrire ces personnes sur les listes électorales consisterait à confier au ministère le soin de maintenir un registre relatif à ces électeurs pour le compte de la Commission et de remettre la liste à cette dernière, sous la forme demandée par celle-ci, après la publication du décret d'élection.

Les nom et adresse des électeurs et électrices de chaque circonscription figurant sur le registre des électeurs non-résidents de la Commission seraient mis à la disposition des candidats et candidates de chaque circonscription, l'adresse des membres des Forces canadiennes pouvant être simplement donnée, s'il y a lieu, sous forme de numéro de case postale.

Recommandation 2.1.20

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada tienne un registre des électeurs et électrices canadiens établis à l'étranger;
b) que les électeurs et électrices établis à l'étranger s'inscrivent sur ce registre en envoyant par la poste à la Commission une formule d'inscription dûment remplie;
c) que les électeurs et électrices des Forces canadiennes à l'étranger soient inscrits sur une liste tenue par le ministère de la Défense nationale au nom de la Commission et remise à celle-ci dès la publication du décret d'élection;
d) que les demandes d'inscription comportent la signature du demandeur, son numéro d'assurance sociale, une preuve d'identité conforme aux exigences de la Commission et sa dernière adresse au Canada ou l'adresse canadienne de son conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent;
e) que chaque personne figurant sur le registre des électeurs non-résidents se voie attribuer un numéro d'électeur unique;
f) qu'une modification soit apportée à la *Loi électorale du Canada* pour permettre d'utiliser à cette fin le numéro d'assurance sociale;
g) que cette inscription soit valable pour trois ans et soit renouvelable à condition que l'intéressé ait conservé le droit de voter au Canada en s'abstenant de voter dans une élection nationale à l'étranger depuis son établissement à l'extérieur du Canada; et
h) qu'après la publication du décret d'élection, la Commission mette à la disposition des candidats et candidates de chaque circonscription la liste électorale (nom et adresse seulement) dressée à partir du registre.

Les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence
Tous les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence et ceux qui sont établis à l'étranger, mais dont le nom ne figure pas sur le registre des électeurs non-résidents de la Commission électorale au moment de la publication du décret d'élection, auraient à demander personnellement à s'inscrire dans leur circonscription de résidence afin de recevoir un bulletin de vote spécial. Ce processus d'inscription et de demande de bulletin spécial se ferait en une seule étape grâce à un formulaire qu'on pourrait se procurer dans les bureaux de tout directeur ou directrice du scrutin du Canada et dans les bureaux du gouvernement canadien à l'étranger.

Ces électeurs et électrices seraient tenus de faire leur demande en personne et de présenter une pièce d'identité signée conforme aux exigences de la Commission. L'électeur aurait à fournir son adresse dans sa circonscription de résidence et son adresse au moment de la demande (si elle n'est pas la même) ainsi qu'une déclaration attestant qu'il ne voterait qu'au moyen d'un bulletin spécial. Le ou la responsable au bureau du directeur du scrutin, ou l'agent ou l'agente désigné par la Commission électorale dans un bureau du gouvernement canadien à l'étranger, aurait à certifier sur le formulaire de demande que la pièce d'identité et la signature requises ont été présentées et que l'électeur a reçu un bulletin spécial, et il ou elle inscrirait le numéro de l'enveloppe-certificat. Il ou elle enverrait ensuite par télécopieur au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription de résidence concernée la formule de demande d'inscription dûment remplie. On ajouterait alors les nom et adresse de l'électeur à la liste électorale de la section de vote concernée, en indiquant que l'électeur a reçu un bulletin spécial ainsi que le numéro de l'enveloppe-certificat.

Pour assurer la transmission des demandes d'inscription de ce genre aux directeurs et aux directrices du scrutin, la Commission électorale devrait envisager d'utiliser les installations de télécommunications de bureaux désignés du gouvernement canadien à l'étranger ou de certains bureaux situés au Canada, tels que les postes de la GRC dans les régions éloignées.

Les électeurs et électrices qui s'inscriraient de cette façon seraient tenus de s'assurer que leur demande dûment remplie parvienne au directeur ou à la directrice du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

Recommandation 2.1.21

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence soient autorisés à s'inscrire et à demander un bulletin de vote spécial à tout bureau, permanent ou temporaire, de tout directeur ou directrice du scrutin au Canada, ou dans les bureaux désignés du gouvernement canadien au Canada ou à l'étranger;

b) que tous ces électeurs et électrices présentent en personne une demande signée de leur main, produisent une pièce d'identité conforme aux exigences de la Commission, indiquent leur adresse dans leur circonscription de résidence et signent une déclaration attestant qu'ils ne voteront qu'une fois à l'élection;

c) que le membre du personnel électoral ou l'agent ou l'agente qui inscrit ces électeurs et électrices certifie sur la formule de demande d'inscription et de bulletin spécial qu'ils ont présenté la pièce d'identité exigée et qu'un bulletin spécial leur a été remis et indique le numéro de l'enveloppe-certificat sur le formulaire de demande;

d) que la personne qui inscrit ces électeurs et électrices transmette la formule sans délai au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription de résidence concernée, par la poste ou par télécopieur;

e) que, dès réception d'une demande remplie et certifiée, le directeur ou la directrice du scrutin inscrive le nom de l'intéressé sur la liste électorale de la section de vote appropriée, en prenant note du fait que la personne a reçu un bulletin spécial et en notant le numéro de l'enveloppe-certificat; et

f) qu'une demande d'inscription ne soit acceptée que si elle parvient au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription de résidence de l'électeur ou électrice concerné au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

À l'exception des détenus et détenues des établissements fédéraux (comme nous l'expliquons ci-après) et de certaines personnes hospitalisées, les modalités ci-dessus s'appliqueraient à tous les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence. Toutefois, comme certains peuvent être regroupés dans une localité donnée, la Commission électorale du Canada devrait prendre des dispositions pour faciliter leur inscription et la distribution du bulletin spécial. Ces groupes d'électeurs absents de leur circonscription de résidence comprennent les étudiants et étudiantes à temps plein des établissements d'enseignement postsecondaire, les détenus des prisons provinciales et locales, les personnes travaillant sur des chantiers temporaires et les membres des Forces canadiennes en période d'entraînement au Canada, ailleurs que dans leur localité d'affectation habituelle.

En ce qui concerne les trois premiers groupes, la Commission électorale chargerait le directeur ou la directrice du scrutin de la circonscription où se trouvent ces établissements d'enseignement, lieux de détention ou chantiers de travail, d'ouvrir un bureau temporaire environ une semaine avant les élections pour permettre aux intéressés de s'inscrire et d'obtenir

un bulletin spécial. En ce qui a trait aux membres des Forces canadiennes à l'entraînement, le directeur du scrutin désignerait un officier comme agent ou agente électoral sur les bases concernées pour recueillir les demandes d'inscription et remettre les bulletins spéciaux. Ce service additionnel aidera ces groupes d'électeurs et électrices à s'inscrire et à obtenir un bulletin spécial. Comme dans tous les bureaux recevant de telles demandes, les agents transmettraient les formulaires d'inscription par télécopieur au bureau du directeur du scrutin de la circonscription concernée.

Grâce à ce service, ces électeurs et électrices pourraient plus facilement s'inscrire et obtenir un bulletin spécial. Par exemple, en l'offrant aux étudiants et étudiantes de niveau postsecondaire absents de leurs foyers, on permettrait à environ un demi-million de personnes d'obtenir plus facilement un bulletin de vote. À nos audiences, les associations d'étudiants ont exprimé de vives critiques au sujet des règles restrictives et complexes régissant le vote par procuration, qui est le seul moyen de vote dont disposent actuellement les étudiants absents de leur circonscription de résidence. Elles se sont également plaintes du fait que bon nombre d'étudiants sont ainsi obligés d'exprimer leur premier suffrage par procuration. Grâce au bulletin spécial, ces étudiants auraient plus facilement accès au vote, car ils pourraient s'inscrire et obtenir un bulletin spécial là où ils font leurs études.

Quant aux détenus et détenues des prisons provinciales et locales, qui ne peuvent manifestement pas en sortir pour aller s'inscrire, un directeur ou une directrice du scrutin local pourrait ouvrir un bureau temporaire pendant une journée afin d'inscrire tous ceux et celles qui auraient le droit de voter dans leur circonscription de résidence au moyen d'un bulletin spécial.

En ce qui concerne les membres des Forces canadiennes à l'entraînement au Canada, mais en dehors de leur circonscription de résidence, le directeur ou la directrice local du scrutin pourra simplement désigner un officier des Forces canadiennes comme agent d'inscription. Celui-ci ou celle-ci sera chargé d'inscrire ces personnes sur les listes électorales et de leur remettre un bulletin spécial, jusqu'à la limite du cinquième jour avant l'élection.

Pour ce qui est des grands chantiers temporaires où le directeur ou la directrice du scrutin peut légitimement penser que se trouvent des électeurs ou électrices absents de leur circonscription de résidence, il suffira d'envoyer un membre du personnel électoral pour y ouvrir un bureau temporaire afin de procéder aux inscriptions et de distribuer les bulletins spéciaux.

Parmi les électeurs et électrices ci-dessus, ceux et celles qui ne pourraient se prévaloir de ce service auraient toujours la possibilité de s'inscrire et de demander un bulletin spécial en se présentant en personne dans n'importe quel bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou en s'adressant à un agent ou une agente d'élection désigné par le directeur du scrutin local (par exemple, sur les bases des Forces canadiennes ou dans les prisons provinciales et locales), à condition que leur formulaire dûment rempli parvienne au directeur du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du

scrutin. Même si un membre du personnel électoral prête assistance à un électeur pour transmettre le bulletin de ce dernier à la circonscription appropriée, le respect des délais prescrits demeurerait la responsabilité de l'électeur ou de l'électrice.

Recommandation 2.1.22

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions où se trouvent des groupes importants d'électeurs et électrices qui doivent voter par bulletin spécial, notamment des détenus et détenues des prisons provinciales et locales, des étudiants et étudiantes à temps plein de niveau postsecondaire, des personnes travaillant sur des chantiers temporaires et des membres des Forces canadiennes à l'entraînement, prennent les dispositions que le directeur général ou la directrice générale des élections juge appropriées et administrativement efficaces pour assurer l'inscription de ces personnes et leur distribuer des bulletins spéciaux.

En ce qui concerne les électeurs et électrices se trouvant dans un établissement de détention fédéral au moment de la publication du décret d'élection, la solution la plus efficace sur le plan administratif consisterait à demander au Service correctionnel du Canada de remettre à la Commission électorale une liste certifiée des noms et des circonscriptions de résidence de tous ces électeurs et électrices. Cette procédure serait également la plus efficace du point de vue de la sécurité. Il suffirait ensuite à la Commission d'adresser un bulletin spécial à chaque personne figurant sur la liste. Tout électeur incarcéré dans un établissement fédéral après l'envoi de la liste à la Commission pourrait demander un bulletin spécial à un agent d'élection désigné par la Commission pour chaque établissement, jusqu'à la date limite normale.

Recommandation 2.1.23

Nous recommandons :

a) que le Service correctionnel du Canada remette à la Commission électorale du Canada une liste de tous les électeurs et électrices détenus dans les établissements fédéraux au moment de la publication du décret d'élection;
b) que cette liste comporte le nom de la circonscription de résidence de chacun de ces électeurs et électrices; et
c) que, pour les détenus et détenues qui ont le droit de voter et dont le nom ne figure pas sur la liste remise à la Commission électorale, cette dernière désigne dans chaque établissement

fédéral un agent ou une agente d'élection chargé d'inscrire ces personnes et de recevoir leurs demandes de bulletins spéciaux.

Enfin, il y a le cas des électeurs et électrices qui seront à l'hôpital le jour du scrutin et n'auront pu se présenter à un bureau de vote par anticipation ou obtenir un bulletin spécial. Un grand nombre de ces personnes n'auront sans doute pu prévoir le moment de leur admission à l'hôpital ni, en conséquence, prendre les mesures nécessaires pour s'inscrire et obtenir un bulletin spécial. Nous proposons donc qu'elles soient autorisées à s'inscrire et à voter par bulletin spécial à l'hôpital, le jour du scrutin. La procédure à cet égard est exposée au chapitre 2 du présent volume.

Recommandation 2.1.24

Nous recommandons que les électeurs et électrices qui séjournent dans un hôpital le jour du scrutin soient autorisés à s'y inscrire et à y voter par bulletin de vote spécial.

LES LISTES ÉLECTORALES

L'établissement de listes électorales s'impose pour garantir que les seules personnes admises à voter soient celles qui en ont le droit et que ces personnes ne votent qu'une fois. Ces listes permettent aussi aux électeurs et électrices, ainsi qu'aux candidats et candidates ou à leurs représentants, de contester des inscriptions sur les listes préliminaires ou des inscriptions reçues par la poste. Elles facilitent enfin l'administration du vote par anticipation et le déroulement des opérations le jour du scrutin.

Aux termes de nos propositions, la période de révision prendra fin le cinquième jour avant la date des élections. Des listes devront donc être prêtes pour le premier jour du vote par anticipation, soit le huitième jour avant le scrutin, pour le deuxième jour du vote par anticipation ainsi que pour le jour même du scrutin. Nous parlerons donc de deux catégories de listes : les listes du vote par anticipation et les listes électorales proprement dites.

Les premières serviront au vote par anticipation le huitième jour avant le scrutin. Elles comprendront le nom de tous les électeurs et électrices figurant sur les listes préliminaires corrigées, et les noms ajoutés jusqu'au 12e jour inclusivement avant le jour du scrutin. Ces listes indiqueront en outre quelles personnes auront reçu un bulletin de vote spécial. Les électeurs et électrices qui se présenteront lors du premier jour de vote par anticipation pourront faire l'objet d'une contestation à leur bureau de vote. La possibilité de contester l'admissibilité d'un électeur revêt une importance particulière dans le cas des inscriptions reçues par la poste.

Les listes utilisées pour le second jour du vote par anticipation, soit l'avant-veille des élections, comprendront le nom de tous les électeurs et électrices figurant sur les premières listes du vote par anticipation, ainsi

que les noms ajoutés jusqu'au cinquième jour inclusivement avant le jour du scrutin. Elles indiqueront quelles personnes auront voté lors du premier jour du vote par anticipation et quelles personnes auront reçu un bulletin spécial. Pour le jour du scrutin, ces listes seront modifiées de manière à indiquer quelles personnes auront voté le second jour du vote par anticipation. L'admissibilité d'un électeur pourra être contestée soit à l'occasion du vote par anticipation tenu l'avant-veille des élections, soit le jour même du scrutin.

Avec l'informatisation de l'inscription, en particulier l'inscription des noms et adresses ajoutés après l'établissement des listes préliminaires, il est possible de fournir des listes constamment à jour aux responsables des élections, ainsi qu'aux candidats et candidates et à leurs représentants.

Les listes électorales finales pour chacune des circonscriptions comprendront tous les noms figurant sur les listes utilisées pour le jour du scrutin, le nom de toutes les personnes qui se seront inscrites ce jour-là, ainsi que le nom des électeurs et électrices figurant sur les listes maintenues de façon centrale par la Commission électorale du Canada. Considérées comme définitives, elles serviront à déterminer le quotient électoral de chaque province et territoire, et à d'autres fins rattachées au financement des élections.

Figure 1.1
Campagne électorale de 47 jours avec recensement fédéral général

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
			47 *Début de la campagne électorale*	46 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de *bulletins spéciaux* peuvent être présentées	45	44
43	42	41	40	39 *Début de la période de recensement*[1]	38	37
36 *Début de la publicité électorale*	35	34 *Fin de la période de recensement*	33	32 • *Les listes préliminaires sont disponibles* • *Début de la période de révision*	31	30
29	28	27	26	25	24	23
22	21 *Clôture des mises en candidature* (14 h)	20	19	18	17 Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	16 Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12 • Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	11 • Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats	10	9
8 Premier jour du *vote par anticipation*	7	6	5 • *Fin de la période de révision* • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	4 • Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs	3	2 • Deuxième jour du *vote par anticipation* • *Fin de la publicité électorale* (minuit)
1 Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	0 **Jour du scrutin** • Inscription aux bureaux de vote	Décompte des noms sur les listes électorales finales				

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

[1]La durée du recensement est fondée sur la période fixée à cette fin lors des élections fédérales de 1988.

Figure 1.2
Campagne électorale de 40 jours avec recensement fédéral général

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
			47	46	45	44
43	42	41	40 *Début de la campagne électorale*	39 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de *bulletins spéciaux* peuvent être présentées	38	37
36	35	34	33	32 *Début de la période de recensement*[1]	31	30
29 *Début de la publicité électorale*	28 *Fin de la période de recensement*	27	26 • *Les listes préliminaires sont disponibles* • *Début de la période de révision*	25	24	23
22	21 *Clôture des mises en candidature* (14 h)	20	19	18	17 Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	16 Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12 • Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	11 • Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats	10	9
8 Premier jour du *vote par anticipation*	7	6	5 • *Fin de la période de révision* • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	4 • Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs	3	2 • Deuxième jour du *vote par anticipation* • *Fin de la publicité électorale* (minuit)
1 Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	0 **Jour du scrutin** • Inscription aux bureaux de vote	Décompte des noms sur les listes électorales finales				

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

[1] La durée du recensement est fondée sur la période fixée à cette fin lors des élections fédérales de 1988.

Campagne électorale de 47 jours avec recensement fédéral dans certaines provinces

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
			47 *Début de la campagne électorale*	46 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de *bulletins spéciaux* peuvent être présentées	45 Réception des listes préliminaires des provinces et territoires	44
43	42	41	40	39	38	37
	Début de la période de révision pour ces listes électorales préliminaires des provinces et territoires / cartes d'information électorale expédiées aux électeurs inscrits sur ces listes					
	Recensement fédéral au besoin					
36 • *Fin de la période de recensement* • *Début de la publicité électorale*	35	34 • *Les listes préliminaires sont disponibles* • *Début de la période de révision*	33	32	31	30
29	28	27	26	25	24	23
22	21 *Clôture des mises en candidature* (14 h)	20	19	18	17 Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	16 Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12 • Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	11 • Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats	10	9
8 Premier jour du *vote par anticipation*	7	6	5 • *Fin de la période de révision* • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	4 • Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs	3	2 • Deuxième jour du *vote par anticipation* • *Fin de la publicité électorale* (minuit)
1 Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	0 **Jour du scrutin** • Inscription aux bureaux de vote	Décompte des noms sur les listes électorales finales				

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Figure 1.4
Campagne électorale de 40 jours avec recensement fédéral dans certaines provinces

Dimanche	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
			47	46	45	44
43	42	41	40 *Début de la campagne électorale*	39 Ouverture des bureaux d'élection, où les demandes de *bulletins spéciaux* peuvent être présentées	38 Réception des listes préliminaires des provinces et territoires	37
36	35 34 33 32 31 30 *Début de la période de révision pour ces listes électorales préliminaires des provinces et territoires / cartes d'information électorale expédiées aux électeurs inscrits sur ces listes* *Recensement fédéral au besoin*					
29 • *Fin de la période de recensement* • *Début de la publicité électorale*	28	27 • *Les listes préliminaires sont disponibles* • *Début de la période de révision*	26	25	24	23
22	21 *Clôture des mises en candidature* (14 h)	20	19	18	17 Contestation par écrit des inscriptions sur la liste préliminaire	16 Les personnes visées sont informées des contestations
15	14	13	12 • Décisions sur les contestations • Fermeture des listes du vote par anticipation	11 • Remise des listes du vote par anticipation au DGE, aux scrutateurs et aux candidats	10	9
8 Premier jour du *vote par anticipation*	7	6	5 • *Fin de la période de révision* • Date limite pour l'inscription au bureau du directeur du scrutin et le recensement postal • Date limite de demande des bulletins spéciaux	4 • Révision des noms ajoutés sur les listes du vote par anticipation • Envoi des listes aux scrutateurs	3	2 • Deuxième jour du *vote par anticipation* • *Fin de la publicité électorale* (minuit)
1 Les noms des personnes qui ont voté lors du deuxième jour du vote par anticipation sont communiqués aux scrutateurs	0 **Jour du scrutin** • Inscription aux bureaux de vote	Décompte des noms sur les listes électorales finales				

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

2

LES MODALITÉS DE VOTE

INTRODUCTION

TOUTE RÉFORME DES MODALITÉS de vote doit viser à accroître la participation de l'électorat. Le processus doit être aussi convivial et accessible que possible, tout en préservant l'intégrité du vote. À cet égard, le Canada a des progrès à faire : environ le quart des électeurs et électrices n'ont pas voté aux dernières élections fédérales. Or, un grand nombre d'entre eux en ont été empêchés pour des motifs légaux ou administratifs. Notre objectif est donc d'assurer que personne ne soit privé du droit de vote pour des raisons d'ordre administratif. Nos recherches sur les pratiques d'autres pays nous ont prouvé que les systèmes électoraux qui facilitent l'exercice de ce droit affichent un taux de participation électorale plus élevé (Black 1991 CR).

C'est pourquoi notre principale recommandation est d'instaurer un « bulletin de vote spécial », afin que tous les Canadiens et Canadiennes puissent se prévaloir des « règles électorales spéciales » (RES). À l'heure actuelle, ces règles s'appliquent uniquement aux membres et à certains employés des Forces canadiennes et aux fonctionnaires en poste à l'étranger ainsi qu'à leurs conjoints et personnes à charge; aux anciens combattants hospitalisés dans certains établissements; et aux membres des Forces canadiennes en poste au Canada.

Mais il convient d'examiner d'abord les modalités du vote ordinaire afin de mieux démontrer le bien-fondé du bulletin spécial. La *Loi électorale du Canada* est presque entièrement axée sur le vote ordinaire, tenu le jour du scrutin ou par anticipation. Ce vote a lieu à un moment précis et dans un bureau de vote précis : l'électeur ou l'électrice remplit en secret son bulletin, qui est ensuite déposé dans l'urne sous sa surveillance et celle des membres du personnel électoral et des représentants des candidats.

Cette procédure est efficace, économique, et permet à la plupart des Canadiens et Canadiennes de voter près de chez eux. Il y a rarement des files d'attente. Mais surtout, la population comprend et accepte bien ces règles de base, car elles sont communes aux trois ordres de gouvernement.

La Loi prévoit également des exceptions. Ainsi, les étudiants et étudiantes, certaines catégories de travailleurs et travailleuses (tels que les pêcheurs et les marins), ainsi que les personnes malades ou handicapées physiquement peuvent voter par procuration. Dans les grands hôpitaux où des bureaux de vote sont installés, il est possible d'apporter l'urne au chevet des malades. Les électeurs et électrices qui ont de bonnes raisons de croire qu'ils ne seront en mesure de voter ni le jour du scrutin ni par

anticipation ont le droit de le faire au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, à des moments établis au préalable. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, certaines personnes peuvent se prévaloir des règles électorales spéciales.

Cependant, ces règles sont parfois indûment restrictives ou contraires à notre objectif d'assurer le secret du vote dans le cadre d'un système convivial et accessible à l'ensemble de l'électorat. Par exemple, certaines personnes hospitalisées dans de petits établissements sans bureau de vote sont dans l'incapacité de voter personnellement, tandis que le vote par procuration altère le caractère secret du suffrage. Plutôt que d'adapter ce kaléidoscope de modalités au maximum de personnes et de circonstances, nous proposons d'élargir la portée et la nature des règles électorales spéciales.

Le bulletin de vote spécial répondrait aux besoins des électeurs et électrices qui ne peuvent voter ni à leur bureau de vote le jour du scrutin ni par anticipation. Il satisferait notamment aux exigences des personnes handicapées : le *Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés* recommandait « que le gouvernement fédéral adopte des mesures législatives et mette en place les dispositifs et les programmes voulus, afin d'établir un système de vote postal semblable à celui qui est actuellement appliqué avec succès au Manitoba » (Canada, Chambre des communes 1982, 15).

Le bulletin de vote spécial serait donc utile aux personnes qui ont des besoins spéciaux et à celles qui ne peuvent se rendre à leur bureau de vote ordinaire ou voter par anticipation. Ce genre de système est déjà appliqué avec succès notamment par le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Yukon. Quant au « bulletin de vote d'électeur absent », il est largement répandu aux États-Unis; des bulletins similaires existent en Australie, en Allemagne et en Suède. En Grande-Bretagne, les dispositions de la loi concernant les électeurs absents permettent à plusieurs catégories de personnes de voter par correspondance, y compris ceux et celles qui ne pensent pas pouvoir voter personnellement le jour du scrutin.

Contrairement au bulletin de vote ordinaire, le bulletin spécial (nommé ainsi parce qu'il ne se limite pas au vote par correspondance) n'aura pas à être déposé à une date et à un endroit précis : il suffira qu'il soit retourné à temps pour être compté le jour du scrutin. Les noms des candidats ou des partis n'y figureront pas : ce sera à l'électeur ou à l'électrice d'y inscrire le nom de son choix. L'intégrité et le secret du vote seront protégés grâce à des conditions particulières d'admissibilité, à un système d'enveloppes scellées, et à des modalités concernant la réception et le dépouillement. Ce système, qui s'est avéré fiable ailleurs, devrait conférer au processus du vote la souplesse et la confidentialité nécessaires pour faciliter la participation électorale des Canadiens et Canadiennes.

Le tableau 2.1 résume les modalités actuelles du processus de votation, ainsi que celles que nous proposons.

Tableau 2.1
Les modalités de vote actuelles et proposées

Système actuel	Proposition de la Commission
I. Vote ordinaire	
a. Le jour du scrutin • au bureau de vote ordinaire • par procuration • au bureau de vote itinérant (usage limité)	a. Le jour du scrutin • au bureau de vote ordinaire • au bureau de vote itinérant (usage élargi)
b. Par anticipation • au bureau de vote par anticipation (sujet à restrictions)	b. Par anticipation • au bureau de vote par anticipation • au bureau de vote itinérant
II. Vote spécial	
a. Au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin	a. Par transmission
b. Par RES – règles électorales spéciales (annexe II)	b. Par dépôt du bulletin de vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou au bureau auxiliaire de la circonscription de l'électeur ou de l'électrice
Les RES peuvent s'appliquer : • aux membres et à certains employés des Forces canadiennes • aux fonctionnaires en poste à l'étranger • à leurs conjoints et personnes à charge vivant à l'étranger • aux anciens combattants dans certains hôpitaux	Accessible à tout électeur ou électrice

LE VOTE ORDINAIRE

Le vote le jour du scrutin

Les modalités de vote

Lors des élections fédérales de 1988, 95 % des Canadiens et Canadiennes qui ont voté l'ont fait à leur bureau de vote local, le jour du scrutin. En général, un tel bureau dessert 300 à 350 électeurs et électrices dans les zones urbaines et un peu moins dans les zones rurales. Nous proposons peu de changements au vote ordinaire. Comme actuellement, les personnes inscrites sur la liste électorale se rendraient au bureau de vote de leur quartier le jour du scrutin. Leur vote serait recueilli par deux membres du personnel électoral, soit un scrutateur ou une scrutatrice et un greffier ou une greffière du scrutin, sous la surveillance de représentants des candidats et candidates.

Les changements que nous préconisons visent à répondre aux besoins spéciaux de certaines personnes. Ils ne concernent pas les opérations de base – qui consistent à remplir et à déposer le bulletin – mais plutôt le

bulletin lui-même et le bureau de vote. Certaines des mesures que nous recommandons ailleurs dans ce rapport pourraient aussi accélérer la votation, en simplifiant la procédure et en assurant l'informatisation des listes électorales.

S'il n'est pas nécessaire de changer davantage le vote ordinaire, c'est que le processus actuel est efficace et largement accepté par la population canadienne. Les électeurs et électrices, le personnel électoral et celui des partis le connaissent bien, puisqu'il est le même aux niveaux provincial et municipal. Lors de nos audiences, les rares commentaires formulés à ce sujet concernaient les besoins des personnes handicapées ou ayant des problèmes linguistiques. C'est pour faciliter le vote de ces dernières que le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* de 1986 (Canada, Bureau du Conseil privé 1986) et le *Rapport du directeur général des élections* de 1989 (Canada, Directeur général des élections 1989) ont présenté des recommandations tendant à améliorer les modalités actuelles plutôt que de les changer radicalement. C'est aussi l'approche que nous avons adoptée.

Recommandation 2.2.1

Nous recommandons, sous réserve des améliorations que nous proposons dans le présent rapport :

a) que les modalités de base du vote ordinaire le jour du scrutin soient maintenues; et
b) que le vote le jour du scrutin ait encore lieu dans des bureaux de vote desservant les électeurs et électrices d'un secteur géographique limité.

Le dépôt du bulletin de vote

Le bulletin de vote porte sur le talon un numéro de série qui en permet l'identification, et est paraphé par le scrutateur ou la scrutatrice. Une fois que l'électeur ou l'électrice l'a rempli, le scrutateur vérifie le numéro de série et ses propres initiales, afin de s'assurer qu'il s'agit bien du même bulletin, détache le talon et dépose le bulletin dans l'urne.

La Loi interdit que les électeurs et électrices déposent eux-mêmes leur bulletin dans l'urne. Dans la plupart des provinces, c'est le scrutateur ou la scrutatrice qui le fait. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, tout comme en France, en Grande-Bretagne et en Australie, ce sont les électeurs qui déposent le bulletin. Cela ne nuit en rien à l'intégrité du processus. Après avoir rempli le bulletin, le votant ou la votante pourrait le remettre au scrutateur, qui vérifierait ses propres initiales ainsi que le numéro de série, puis détacherait le talon. L'électeur serait alors autorisé, s'il le souhaite, à déposer lui-même son bulletin dans l'urne.

Recommandation 2.2.2

Nous recommandons que tous les électeurs et électrices soient autorisés à déposer leur bulletin de vote dans l'urne, après que le scrutateur ou la scrutatrice ait vérifié ses propres initiales ainsi que le numéro de série.

Le bureau de vote itinérant

En vertu de la Loi actuelle, le bureau de vote situé à un endroit fixe est ouvert pendant une période de 11 heures, le jour du scrutin, ou pendant trois périodes de 8 heures pour le vote par anticipation. Il y a toutefois deux exceptions. Dans les hôpitaux pour malades chroniques ou établissements analogues où il y a un bureau de vote, il est possible de fermer celui-ci provisoirement le jour du scrutin pour apporter l'urne au chevet des malades, dans les chambres. D'autre part, selon les règles électorales spéciales, on peut créer des bureaux de vote itinérants deux semaines avant le scrutin pour les membres des Forces canadiennes et les fonctionnaires, ainsi que leurs conjoints et personnes à charge qui ne peuvent se rendre aisément au bureau de vote installé dans leur service ou leur poste.

Lors de nos consultations, on nous a démontré la nécessité de faciliter le vote aux pensionnaires des résidences pour personnes âgées et autres petits établissements de soins. Nombreux sont ceux et celles qui doivent garder le lit, ou qui ont beaucoup de difficulté à aller voter ou à s'organiser pour voter par correspondance. De plus, il n'y a pas suffisamment de gens dans ce type d'établissements pour justifier l'installation d'un bureau de vote permanent. Certaines personnes qui auraient dû voter n'y parviennent donc pas, sinon au prix de grands efforts.

C'est pourquoi on pourrait avoir recours à des bureaux de vote temporaires ou itinérants comme au Nouveau-Brunswick, au Québec, au Manitoba, dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'en Australie et en Allemagne. Cette formule a reçu l'appui de la majorité des directeurs et directrices du scrutin à nos deux séminaires sur l'administration des élections et de tous les intervenants lors de nos audiences. Elle a aussi été approuvée par plus des deux tiers des présidents et présidentes d'associations de circonscription qui ont répondu à notre enquête à ce sujet (Carty 1991a CR).

Dans un bureau itinérant, les formalités sont les mêmes que dans un bureau ordinaire, si ce n'est que les électeurs et électrices votent à un moment déterminé le jour du scrutin. Ils s'inscrivent sur la liste électorale du bureau itinérant et déposent leur bulletin dans une urne ordinaire devant le même personnel électoral qu'ailleurs. Les candidats et candidates sont également autorisés à nommer des représentants et le dépouillement, à la fin de la journée, se déroule de la même manière. Chaque bureau itinérant se rend à plusieurs endroits le jour du scrutin, s'arrêtant pour 15 minutes seulement ou pour plusieurs heures, selon le nombre d'électeurs à chaque endroit. Cette

formule est beaucoup plus efficace et moins coûteuse que l'installation d'un bureau à chaque endroit pour toute la journée.

Selon notre recommandation, les secteurs et les établissements à desservir par un bureau itinérant seraient désignés avant le déclenchement des élections et on solliciterait la collaboration des autorités. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait, longtemps à l'avance, établir le programme de chaque bureau itinérant et informer les électeurs et les candidats intéressés de l'heure et du lieu du vote.

Comme pour les bureaux de vote dans les hôpitaux, le personnel électoral des bureaux itinérants serait autorisé à apporter l'urne au chevet des personnes incapables de se déplacer. En principe, ces bureaux ne devraient pas repartir avant que tous ceux et celles qui le souhaitent aient voté.

Les bureaux itinérants pourraient également se rendre dans plusieurs localités la même journée, ou dans les petites localités isolées où un bureau ouvert toute la journée serait superflu. L'Australie met ce genre de système à la disposition des Autochtones et des résidents des petites localités du Nord. Au Canada, un bureau « sur rails » desservait, le jour du scrutin, les petites localités situées le long du chemin de fer qui relie Thompson et Churchill. Cependant, ce service fut jugé contraire à la *Loi électorale* et fut supprimé lors des élections fédérales de 1988. Ces restrictions, qui privent bien des gens de leur droit de vote, nous paraissent inutiles.

Par ailleurs, les bureaux itinérants permettraient aux sans-abri de voter dans des refuges, des soupes populaires, des centres communautaires autochtones ou à d'autres endroits où les personnes sans-abri se rassemblent. Comme nous l'avons recommandé au chapitre premier du présent volume, les directeurs et directrices du scrutin devraient consulter les responsables des groupes d'aide aux sans-abri afin d'engager des recenseurs et recenseures parmi leur personnel. Les sans-abri peuvent en effet avoir de la difficulté à voter s'ils ne savent pas où ni comment le faire, ou si l'idée d'aller voter à un bureau de vote ordinaire les intimide. Des bureaux itinérants aideraient à régler ce problème.

Recommandation 2.2.3

Nous recommandons :

a) que des bureaux de vote itinérants soient créés là où ils faciliteraient le vote à certains groupes de personnes ayant de la difficulté à se rendre à un bureau de vote ordinaire;

b) que les modalités de vote (à l'exception des heures du scrutin) et le droit des candidats et candidates d'être représentés soient les mêmes dans les bureaux itinérants que dans les bureaux ordinaires;

c) que les bureaux itinérants ne soient pas tenus aux mêmes heures d'ouverture que les bureaux ordinaires le jour du scrutin, à condition que le vote ne s'y termine pas plus tard;

d) que les bureaux itinérants soient autorisés à se déplacer dans plusieurs endroits le jour du scrutin, à condition que les heures d'ouverture et les endroits soient indiqués au préalable aux électeurs et aux candidats concernés;
e) que le vote soit organisé en collaboration avec les autorités de tout établissement ou centre communautaire (tel qu'un hôpital, un refuge, une soupe populaire ou un centre communautaire autochtone) où est installé un bureau de vote itinérant;
f) que les pensionnaires des foyers ou établissements desservis par un bureau itinérant soient inscrits sur la liste électorale de ce bureau, et non sur celle de la section de vote ordinaire où est situé l'établissement;
g) que le dépouillement du scrutin d'un bureau itinérant se fasse en même temps que celui des bureaux de vote ordinaires; et
h) que le dépouillement se fasse au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou à tout autre endroit approuvé par lui ou elle, sous réserve que les candidats et candidates soient avertis au préalable.

Le vote par anticipation

Les modalités de vote

Le vote par anticipation fait partie intégrante du système électoral canadien. Il est aussi beaucoup utilisé dans d'autres pays, dont l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les pays scandinaves. Il s'agit d'une formule simple, qui permet aux électeurs et électrices de voter un autre jour que celui du scrutin. C'est pourquoi nous avons décidé de la conserver.

Selon les statistiques, la population canadienne accepte bien le principe du vote par anticipation, mais la plupart des gens préfèrent voter le jour du scrutin, à la fin de la campagne électorale. En 1988, un peu plus de 500 000 Canadiens et Canadiennes, soit 3,8 % des votants, ont voté par anticipation. En 1984, ce pourcentage s'élevait à 4,6 %.

La Loi autorise le vote par anticipation pour les personnes qui prévoient être absentes de leur section de vote ou être incapables de voter le jour du scrutin, ainsi que pour celles qui préfèrent cette formule « en raison de (leur) grand âge, d'une infirmité ou d'un accouchement prochain », ou à cause de leurs croyances religieuses. Le vote par anticipation se tient de midi à 20 h les neuvième, septième et sixième jours avant le scrutin, soit un samedi, un lundi et un mardi.

Aux élections de 1988, il y avait 2 463 bureaux de vote par anticipation au Canada, soit environ un pour 23 bureaux de vote ordinaires. Chaque section de vote ordinaire est reliée à un bureau de vote par anticipation, qui dispose des listes électorales de toutes les sections qu'il dessert.

L'avis envoyé aux personnes inscrites indique l'emplacement et les heures d'ouverture de leur bureau de vote par anticipation. Ce vote se déroule de la même manière que celui du jour du scrutin. L'électeur ou l'électrice donne son nom et son adresse, reçoit un bulletin de vote ordinaire et le remplit; ensuite, le bulletin est déposé dans l'urne. Des représentants des candidats sont sur place à titre d'observateurs, aux côtés du personnel du bureau constitué d'un scrutateur ou une scrutatrice et d'un greffier ou une greffière du scrutin. L'électeur n'a pas à présenter de pièce d'identité, à moins que son droit de vote ne soit contesté.

Afin d'éviter le double vote, le personnel électoral raye de la liste les noms des personnes qui ont ainsi voté, en vue de la confection de la liste électorale qui sera publiée le jour du scrutin. Après le vote par anticipation, les urnes sont scellées et ne seront ouvertes qu'une heure après la fermeture des bureaux de vote, le soir du scrutin. Les voix sont comptées à l'endroit indiqué dans l'avis publié par le directeur ou la directrice du scrutin, qui est généralement le local du bureau de vote par anticipation. Ensuite, les résultats sont transmis au directeur du scrutin, comme ceux de tout autre bureau de vote.

Nous proposons essentiellement de maintenir cette procédure, en y apportant certaines améliorations. Ainsi, il faudrait modifier les horaires des bureaux de vote par anticipation. Il conviendrait de faire en sorte que le dépouillement des bulletins commence en même temps que dans les bureaux ordinaires. On devrait aussi permettre plus de souplesse dans le choix de leur emplacement. De plus, on devrait faciliter aux électeurs et électrices des régions rurales l'accès au vote par anticipation. Par ailleurs, il faudrait étendre les conditions prévues par la Loi pour ce type de vote, qui ne sont d'ailleurs pas appliquées uniformément. Toute personne inscrite sur la liste électorale devrait, selon nous, pouvoir voter par anticipation si cela lui paraît plus commode. La décision ne devrait appartenir qu'à elle.

À l'élection de 1988, les votes anticipés se sont chiffrés en moyenne à 266 par bureau dans les zones urbaines et à 129 dans les régions rurales au cours des trois journées, soit 24 heures de votation. En comparaison, au cours des 11 heures d'ouverture le jour du scrutin, on a dénombré 254 votes en moyenne dans les bureaux urbains et 202 dans les bureaux ruraux. D'après les données d'Élections Canada, nous estimons qu'un vote par anticipation revient à environ 3,42 $, et un vote le jour du scrutin à 1,38 $.

Le vote par anticipation est plus coûteux, entre autres parce qu'il est moins utilisé. Or, il semble que la participation électorale varie en fonction du jour de la semaine où ce type de vote a lieu. Quelqu'un qui ne peut voter le lundi lors du scrutin normal ne pourra peut-être pas non plus voter par anticipation le lundi précédent. Par ailleurs, rien n'est prévu pour les personnes qui se rendent compte seulement dans la dernière semaine de la campagne qu'elles ne pourront pas voter le jour du scrutin.

D'après nos recherches, le bureau de vote par anticipation est le plus fréquenté dans les premières heures de la première journée, soit le samedi

précédant de neuf jours le scrutin. Certains électeurs et électrices votent à l'avance avant de partir en voyage, par exemple, tandis que d'autres jugent plus pratique de voter le samedi qu'un jour de travail. La participation électorale est beaucoup plus faible au cours des deuxième et troisième journées, selon la plupart des directeurs et directrices du scrutin consultés. Plus des deux tiers d'entre eux seraient d'ailleurs d'accord pour modifier la période de vote par anticipation. Il serait donc opportun que ce vote ait lieu au cours des deux fins de semaine précédant le jour du scrutin.

Nous proposons, en conséquence, que les jours réservés au vote par anticipation soient désormais l'avant-dernier dimanche et le samedi précédant immédiatement le jour du scrutin. Ces deux journées donneraient suffisamment accès au vote par anticipation, tout en laissant assez de temps pour rayer de la liste électorale des bureaux ordinaires le nom de ceux et celles qui ont déjà voté.

Actuellement, les bureaux de vote par anticipation sont ouverts de 12 h à 20 h, pour être accessibles aux personnes qui travaillent. Or les électeurs et électrices ne peuvent pas voter le samedi matin, qui s'avère pourtant une des périodes les plus pratiques pour beaucoup d'entre eux. C'est pourquoi nous recommandons que ces bureaux de vote soient ouverts le samedi de 9 h à 18 h.

Pour le dimanche, on devrait maintenir les heures du scrutin actuelles, soit 12 h à 20 h. En effet, bon nombre de personnes préfèrent voter en soirée, par exemple en revenant de la campagne. Même si elles sont différentes le samedi et le dimanche, ces heures d'ouverture ne devraient pas prêter à confusion si elles sont bien annoncées; à tout prendre, elles faciliteraient plutôt le vote.

Comme à présent, le scrutateur ou la scrutatrice mettrait l'urne et les registres du scrutin en lieu sûr durant la période séparant les deux jours d'ouverture du bureau. Dans les zones urbaines, il pourrait remettre l'urne au directeur du scrutin et, ailleurs, la placer par exemple à la banque ou au poste de police.

Le bureau itinérant de vote par anticipation

La Loi prévoit trois jours de vote par anticipation dans chaque ville ou village de plus de 1 000 habitants. Cela peut toutefois mener à une duplication de ressources, là où plusieurs petites municipalités se côtoient, ou à une sous-utilisation, là où un bureau ne dessert qu'un petit nombre de personnes.

Avec le bulletin de vote spécial que nous proposons, et qui serait pratique pour les personnes qui ne pourraient voter le jour du scrutin, il deviendrait inutile que le vote par anticipation soit offert aussi longtemps qu'actuellement dans les petites localités. Les directeurs ou directrices du scrutin devraient donc avoir une plus grande latitude pour en déterminer l'endroit et l'heure, en particulier dans les régions peu peuplées.

Par contre, dans les centres urbains, il serait justifié d'instaurer deux journées de vote par anticipation, qui seraient obligatoires dans toutes les

municipalités ou les secteurs de plus de 5 000 habitants. Dans celles qui en comptent moins de 5 000, ce serait au directeur du scrutin de décider d'en organiser ou non. Si celui-ci décide de ne pas le faire, un bureau itinérant de vote par anticipation devrait passer dans les neuf jours précédant le scrutin, et son horaire serait annoncé bien à l'avance.

Les directeurs et directrices du scrutin ont le droit de créer des sections de vote par anticipation dans les régions rurales et de décider des sections de vote ordinaires comprises dans chacune d'elles. Ils devraient pouvoir le faire aussi dans les zones urbaines. Leurs plans à cet effet seraient mis à la disposition des partis enregistrés et des candidats qui en feraient la demande; ceux-ci pourraient demander au directeur général des élections de les réviser s'ils sont insatisfaits.

Recommandation 2.2.4

Nous recommandons :

a) que tout électeur ou électrice qui le désire puisse voter par anticipation;
b) qu'il y ait deux jours de vote par anticipation dans les secteurs de plus de 5 000 habitants et que, dans les autres, la tenue d'un vote par anticipation soit décidée par le directeur ou la directrice du scrutin;
c) que, pendant les neuf jours précédant le jour du scrutin, un bureau itinérant de vote par anticipation soit mis à la disposition des localités de moins de 5 000 habitants dont les électeurs et électrices n'auraient pas facilement accès à un autre bureau de vote par anticipation;
d) que le vote par anticipation ait lieu l'avant-dernier dimanche et le dernier samedi précédant le jour du scrutin;
e) que le bureau de vote par anticipation soit ouvert de 12 h à 20 h le dimanche et de 9 h à 18 h le samedi; et
f) qu'un plan du vote par anticipation pour chaque circonscription soit mis à la disposition des candidats et candidates et des partis enregistrés, qui pourraient le soumettre à l'examen du directeur général ou de la directrice générale des élections.

LE VOTE PAR BULLETIN SPÉCIAL

Présentation générale

Le bulletin de vote spécial différerait du bulletin ordinaire par le fait qu'il n'aurait pas à être déposé en personne à un moment ni en un lieu précis. Les électeurs ou électrices, après l'avoir rempli, seraient responsables de le faire parvenir au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Ceux qui

demanderaient un bulletin dans leur propre circonscription pourraient, s'ils le désirent, le remettre immédiatement au personnel électoral. Ce procédé remplacerait la formule actuelle du vote au bureau du directeur du scrutin.

Le bulletin spécial s'inspire largement des règles électorales spéciales. Celles-ci furent créées pendant la Première Guerre mondiale pour deux motifs. D'une part, les centaines de milliers de soldats canadiens servant en Europe n'auraient pas pu voter autrement. D'autre part, il fallait éviter que les nombreux électeurs des grandes bases militaires au Canada ne faussent les résultats des élections dans les circonscriptions où ces bases étaient situées s'ils avaient dû y voter. En 1988, 53 000 votes ont été recueillis en vertu des règles électorales spéciales, dont au moins les trois quarts émanaient de membres des Forces canadiennes résidant dans des bases au Canada.

Les personnes répondant déjà aux critères des règles électorales spéciales voteraient à peu près de la même manière qu'aujourd'hui. Le bulletin spécial leur permettrait aussi de voter aux élections partielles et aux élections reportées, ce qu'elles ne peuvent faire actuellement. Par conséquent, l'adoption du bulletin spécial rendrait inutiles les règles électorales spéciales.

En outre, le bulletin spécial étant accessible à davantage d'électeurs et électrices, il serait très profitable à ceux et celles qui n'ont pas accès au bureau de vote ordinaire : personnes en déplacement, personnes vivant dans des régions éloignées ou à l'étranger, ou personnes ayant un handicap physique ou une maladie chronique. De plus, cette formule serait plus efficace que le vote par procuration, qui est limité : (1) à certaines catégories de travailleurs et travailleuses que leur métier retient régulièrement loin de chez eux, comme les pêcheurs, les trappeurs et les prospecteurs; (2) aux personnes malades ou ayant un handicap physique; et (3) aux étudiants et étudiantes à temps plein qui vivent loin de chez leurs parents. Au cours de nos audiences, bien des gens se sont plaints des restrictions du vote par procuration. Or, celui-ci deviendrait superflu avec l'instauration du bulletin spécial. Selon notre enquête auprès des présidents d'associations de circonscription, près de 60 % d'entre eux souhaitent le remplacement du vote par procuration par un système semblable au bulletin spécial que nous proposons (Carty 1991a CR). D'autre part, plus des trois quarts des directeurs et directrices du scrutin se sont dits favorables à ce nouveau bulletin.

Nous avons déjà recommandé que tous les électeurs et électrices qui le souhaitent puissent voter par anticipation. Il ne faudrait pas que quiconque en soit empêché par le personnel électoral. De même, le bulletin spécial devrait être accessible à tout électeur qui préfère voter de cette manière.

Concrètement, le bulletin spécial serait placé dans *trois enveloppes*. Celles-ci seraient destinées à : protéger le secret du vote; vérifier l'identité de l'électeur ou de l'électrice; et assurer l'envoi au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

La première, qui serait vierge, s'appellerait *l'enveloppe anonyme*. La deuxième, *l'enveloppe-certificat*, permettrait au personnel électoral de

vérifier l'identité de l'électeur afin d'assurer l'intégrité du vote et d'éviter la fraude; le nom, l'adresse, la circonscription et la signature du votant ou de la votante y figureraient, ainsi qu'une attestation où celui-ci s'engagerait à ne pas voter plus d'une fois. De plus, les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger et dont les noms figurent sur le registre des électeurs non-résidents devront aussi fournir le numéro d'électeur qui leur a été attribué et attester qu'ils n'ont pas voté à des élections nationales dans un pays étranger depuis leur départ du Canada. Cette enveloppe serait numérotée, afin que la Commission électorale puisse mieux administrer la distribution des bulletins spéciaux, mieux suivre leur cheminement et les retrouver plus facilement en cas de vol ou de fraude. La troisième enveloppe, *l'enveloppe-réponse*, servirait à transmettre le bulletin au bureau du directeur du scrutin de la circonscription de l'électeur, où il serait vérifié et compté. Cette formule a déjà fait ses preuves, notamment au Manitoba qui a un système à trois enveloppes pour le vote par correspondance.

Après avoir rempli le bulletin spécial, le votant ou la votante le placerait dans l'enveloppe anonyme, qu'il scellerait et glisserait dans l'enveloppe-certificat qu'il aurait aussi remplie; puis il insérerait cette dernière, également scellée, dans l'enveloppe-réponse et enverrait le tout au directeur ou à la directrice du scrutin de sa circonscription ou, dans certains cas, à la Commission électorale.

Les bulletins ne comporteraient pas de liste des candidats ou candidates ou des partis, mais plutôt un espace où l'électeur inscrirait son choix. Cela réduirait le risque de fraude et la charge de travail et permettrait de voter au cours des premières semaines de la campagne, avant même que les bulletins ordinaires ne soient imprimés. Les personnes qui voteraient par bulletin spécial avant la clôture des mises en candidature, qui devrait être fixée à 21 jours avant le scrutin, inscriraient sur le bulletin spécial soit le nom d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture, soit celui d'un parti. Leur bulletin serait compté, sauf si l'aspirant n'était pas désigné candidat, ou si le parti ne présentait pas de candidat dans la circonscription.

Recommandation 2.2.5

Nous recommandons :

a) que tout électeur ou électrice qui le désire puisse voter par bulletin spécial;
b) que chaque bulletin spécial soit accompagné de trois enveloppes différentes : la première pour protéger le secret du vote, la deuxième pour permettre au personnel électoral d'identifier l'électeur ou l'électrice et de vérifier s'il a le droit de voter, et la troisième pour assurer l'envoi du bulletin;
c) que le bulletin de vote spécial soit un bulletin vierge sur lequel l'électeur ou l'électrice inscrit le nom d'un candidat ou une candidate, ou d'un parti politique;

d) que les règles électorales spéciales soient supprimées de la *Loi électorale du Canada*; et
e) que le vote par procuration soit aboli.

L'obtention d'un bulletin spécial

Le Canada n'exige pas de signature pour l'inscription électorale et, contrairement à bien d'autres pays, ne tient pas un registre permanent des signatures des électeurs et électrices lui permettant de vérifier l'identité de ceux-ci et de protéger l'intégrité du vote. Il faut donc élaborer une autre formule qui assure les mêmes avantages.

Les Américains et Américaines peuvent ordinairement demander des « bulletins de vote d'électeurs absents » par le courrier, sans avoir à se présenter au personnel électoral. L'intégrité de ce type de vote est toutefois assurée : la signature figurant sur le formulaire de demande de l'électeur ou de l'électrice est comparée avec celle de sa carte d'inscription, soit au moment de la demande du bulletin, soit au moment de son dépôt. Ce procédé s'est avéré généralement fiable, même lorsqu'un très fort pourcentage des votes sont remis par correspondance.

Pour assurer l'intégrité du vote par bulletin spécial au Canada, les électeurs et électrices viendront demander un bulletin en personne, en présentant des pièces d'identité suffisantes et en fournissant un spécimen de leur signature sur le formulaire d'inscription. C'est la Commission électorale qui établirait les exigences en matière de preuves d'identité. En réexpédiant le bulletin à la Commission ou au directeur du scrutin, les électeurs devront apposer leur signature sur l'enveloppe-certificat afin qu'elle puisse être comparée à celle figurant sur le formulaire de demande de bulletin. Si quelqu'un demandait un bulletin spécial au bureau d'un directeur ou une directrice du scrutin ou à l'un des bureaux désignés du gouvernement à l'extérieur de sa circonscription, son formulaire serait posté ou télécopié à sa circonscription pour permettre la vérification du bulletin avant le dépouillement.

Il faudrait toutefois faire une exception pour les personnes qui ne peuvent sortir de chez elles pour cause de maladie ou de handicap. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait dépêcher un représentant au domicile de celles-ci au moins cinq jours avant le scrutin. Un conjoint ou un parent proche pourrait aussi apporter au bureau du directeur une demande signée et accompagnée des pièces d'identité requises.

Les bulletins spéciaux devraient être disponibles dès l'ouverture des bureaux des directeurs du scrutin après la publication du décret d'élection. Les directeurs confieraient à certains membres de leur personnel la réception des demandes et la délivrance des bulletins. Ceux-ci seraient aussi disponibles dans les bureaux auxiliaires des directeurs, dans certains bureaux fédéraux des régions éloignées ainsi que dans les ambassades et autres bureaux du gouvernement canadien à l'étranger. La date limite pour s'inscrire et obtenir un bulletin spécial devrait être fixée à cinq jours avant le scrutin, à 18 h, heure de l'Est.

Les électeurs et électrices pourraient s'inscrire et demander un bulletin spécial en même temps. Cela arrangerait ceux et celles qui votent ainsi avant la fin du recensement, ou qui font une demande à un bureau hors de leur circonscription. Cela rejoint notre proposition d'autoriser les personnes non recensées à s'inscrire à leur bureau de vote ordinaire, le jour du scrutin.

Dans certains États américains, les partis politiques et les candidats encouragent la population à se procurer des bulletins spéciaux. Ils distribuent des formulaires de demande et vont jusqu'à apporter eux-mêmes les documents remplis au personnel électoral. Mais ce procédé risque d'engendrer des abus et serait de toute façon inapplicable au Canada, où les signatures des électeurs et électrices ne sont pas consignées dans un registre permanent. Les partis et les candidats devraient donc se borner à expliquer aux gens comment se servir du bulletin spécial, ce qui assurerait mieux l'intégrité du vote et limiterait les risques d'abus d'influence.

Recommandation 2.2.6

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices qui désirent un bulletin de vote spécial soient tenus de le demander en personne à n'importe quel bureau de directeur ou directrice du scrutin ou dans l'un des bureaux désignés du gouvernement au Canada ou à l'étranger;

b) que, dans le cas d'électeurs et électrices incapables de se déplacer pour cause de maladie ou de handicap, un membre de la famille immédiate puisse présenter à leur place leur demande signée et les pièces d'identité appropriées, ou qu'un membre du personnel électoral se rende au domicile de ces électeurs pour que ceux-ci demandent un bulletin spécial et le lui remettent immédiatement, une fois rempli;

c) que, dans le cas d'électeurs et électrices incapables de signer et d'indiquer leur choix sur leur bulletin spécial, la signature puisse être remplacée par une marque faite devant un témoin. Celui-ci pourra aussi remplir le bulletin selon les instructions de l'électeur concerné, à condition de s'engager par serment à garder le secret;

d) que, pour être admissibles au bulletin spécial, les électeurs et électrices produisent les pièces d'identité exigées par la Commission électorale du Canada ainsi qu'une signature, et s'engagent à ne pas voter plus d'une fois. De plus, les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger devront attester qu'ils n'ont pas voté à une élection nationale étrangère depuis leur établissement dans un autre pays;

e) que tout membre du personnel électoral ou tout agent ou agente désigné par le directeur ou la directrice du scrutin ou

par la Commission électorale soit autorisé à recevoir et à traiter les demandes de bulletins spéciaux, et à délivrer de tels bulletins;

f) que les bulletins spéciaux soient disponibles dès l'ouverture des bureaux des directeurs ou directrices du scrutin, au début de la campagne électorale;

g) que les électeurs et électrices puissent demander un bulletin spécial à tout bureau du directeur ou de la directrice du scrutin dans leur propre circonscription ou dans tout bureau désigné du gouvernement canadien dans les régions éloignées jusqu'à 18 h, le cinquième jour avant le jour du scrutin;

h) que les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence soient autorisés à présenter une demande de bulletin de vote spécial à tout bureau de directeur ou directrice du scrutin ou à une ambassade ou tout autre bureau du gouvernement canadien à l'étranger, à condition que leur formulaire de demande parvienne au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin;

i) que les partis et les candidats et candidates se limitent à fournir des renseignements au sujet du bulletin spécial; et

j) que l'abus d'influence et la violation du secret du vote soient considérés comme des infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Les modalités de vote

Les électeurs et électrices qui votent selon les modalités normales doivent le faire au plus tard le jour du scrutin. Ce jour devrait être aussi la date limite de réception des bulletins spéciaux, pour permettre au personnel de dépouiller toutes les voix, en présence des représentants des candidats. Les bulletins envoyés directement dans les circonscriptions seront acceptés jusqu'à la clôture du scrutin dans la circonscription. Quant à ceux retournés à la Commission électorale, les résultats de leur dépouillement seront transmis aux divers directeurs et directrices du scrutin et ajoutés au dépouillement de chaque circonscription. Si l'heure limite de réception de ces bulletins était fixée à 18 h, heure de l'Est, cela laisserait assez de temps pour ces diverses opérations.

Ces délais accorderaient donc aux électeurs et électrices le maximum de chances de voter. Il est vrai que certains bulletins risquent d'arriver trop tard et d'être ainsi annulés, mais cela est inévitable si l'on veut permettre aux électeurs de déposer leur bulletin spécial dans les délais prescrits. Il est impératif que les voix soient dépouillées et les résultats publiés le soir du scrutin, afin que le Parlement puisse être convoqué dès que cela sera nécessaire, surtout en période de crise politique.

Certains États américains acceptent les bulletins de vote des électeurs absents qui leur parviennent même après la fermeture des bureaux de vote,

à condition que le cachet de la poste prouve qu'ils ont été postés le jour du scrutin ou avant. Or, aux États-Unis, les candidats et candidates élus n'entrent généralement en fonction qu'environ deux mois après leur élection. Le système est bien différent au Canada, où les résultats d'une élection déterminent quel parti sera appelé à former le gouvernement.

Si un électeur ou une électrice réussissait à faire invalider par les tribunaux les délais que nous proposons (parce qu'il aurait posté son bulletin spécial le jour du scrutin ou avant mais que celui-ci serait arrivé après la date ou l'heure limite), la seule solution serait d'avancer cette date limite, pour s'assurer que tous les bulletins parviennent à temps pour le scrutin. Mais cela réduirait les chances des électeurs qui veulent utiliser un bulletin spécial.

Recommandation 2.2.7

Nous recommandons :

a) qu'il appartienne aux électeurs et électrices votant avec un bulletin spécial de s'assurer que le bulletin parvienne au bureau de vote approprié, le jour du scrutin, soit avant la clôture du scrutin si le bulletin est envoyé directement à leur circonscription, soit avant 18 h, heure de l'Est, s'il est envoyé à la Commission électorale du Canada;

b) que les électeurs et électrices qui demandent un bulletin spécial dans leur circonscription de résidence puissent déposer celui-ci personnellement à tout bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de cette circonscription; et

c) que tout bulletin spécial reçu après l'heure prescrite demeure scellé, et ne soit ni compté ni validé pour quelque motif que ce soit.

Garantir l'intégrité et le secret du vote

Quel que soit le contexte dans lequel les électeurs et électrices voteront par bulletin spécial, il faudra prévoir des modalités pour garantir l'intégrité et le secret du vote.

Il est impossible de prévoir le nombre de ces bulletins qui seront déposés dans chaque circonscription, mais leur dépôt s'échelonnera sans doute tout au long de la campagne, ce qui permettra d'étaler leur vérification. Dès leur réception, il faudra – comme nous l'avons dit – vérifier que les renseignements et la signature figurant sur l'enveloppe-certificat concordent bien avec ceux sur le formulaire d'inscription. L'enveloppe scellée sera mise de côté si elle ne correspond à aucune demande, si les signatures ne concordent pas ou si la personne qui l'a envoyée ne figure pas sur la liste électorale. Le jour du scrutin, cette enveloppe demeurera scellée et le vote contenu dans l'enveloppe sera annulé si l'une ou l'autre de ces conditions n'est pas respectée. Quant

aux bulletins envoyés dans la mauvaise circonscription, ils seront réexpédiés dans la bonne, s'il n'est pas trop tard.

Les bulletins valides seront conservés dans l'enveloppe-certificat fermée jusqu'à trente minutes après la clôture du scrutin, pour s'assurer que personne ne vote deux fois. Les personnes qui auront utilisé un bulletin spécial seront identifiées comme telles sur la liste électorale de chaque bureau de vote. Si certaines veulent voter le jour du scrutin même après avoir reçu un bulletin spécial, elles seront autorisées à le faire à condition de présenter les pièces d'identité appropriées et de signer l'engagement de ne pas voter plus d'une fois. Si elles n'ont pas les pièces requises, elles devront certifier leur identité en prêtant serment ou en faisant une déclaration. On appliquerait les mêmes formalités aux électeurs et électrices qui s'aperçoivent, le jour du scrutin, que leur nom a déjà été rayé de la liste électorale pour quelque raison que ce soit.

Le double vote ayant été pratiquement inexistant lors d'élections récentes au Canada, la vérification des bulletins spéciaux, le jour du scrutin, devrait être assez simple. Après cette vérification, on pourra ouvrir les enveloppes-certificats, puis les enveloppes anonymes afin d'en extraire les bulletins spéciaux. Les enveloppes anonymes devront cependant être mélangées les unes aux autres avant d'être ouvertes, pour qu'on ne puisse identifier leur provenance.

Dans le cas des électeurs et électrices qui ont déjà reçu un bulletin spécial mais qui votent à un bureau de vote ordinaire, le scrutateur ou la scrutatrice devra, dans les trente minutes suivant la clôture du scrutin, demander au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin d'annuler le bulletin spécial de ces personnes. Puisque toutes les demandes de ce type de bulletin devront être faites au moins cinq jours avant le scrutin, ce système visant la protection contre le double vote sera donc très efficace. Toutefois, ce délai ne s'appliquera pas aux personnes qui, le jour du scrutin, se trouveront dans des hôpitaux hors de leur circonscription de résidence.

Nous avons conçu le système de bulletin spécial de façon à rassurer ceux et celles qui y voyaient un risque de fraude électorale ou de double vote. Les trois enveloppes sont primordiales dans le dispositif de contrôle. Elles permettent aussi de garantir le secret du vote, puisque les enveloppes-certificats comportant les informations sur l'électeur ou l'électrice sont séparées des enveloppes anonymes contenant les bulletins remplis avant que ces dernières ne soient ouvertes. Ce n'est qu'après la séparation de ces enveloppes pour tous les bulletins spéciaux que ceux-ci sont dépouillés, soit à la Commission électorale pour ceux qui sont centralisés, soit au bureau du directeur du scrutin pour ceux qui sont comptés dans la circonscription. Le fait que les bulletins de vote d'absents soient si répandus ailleurs montre bien que les électeurs sont convaincus que ce système d'enveloppes multiples protège le secret de leur vote. Dans les provinces canadiennes qui autorisent le vote par correspondance, on n'a signalé aucun cas de fraude à cet égard.

Ce processus pourrait donner lieu à des abus si des électeurs et électrices qui s'en prévalent subissaient des pressions de la part de partisans d'un parti ou de membres de leur propre famille. Mais, selon nous, il y a peu de risque que cela se produise, d'autant plus que, à part quelques très rares exceptions, ces électeurs devront se procurer eux-mêmes leur bulletin. Quoi qu'il en soit, la Loi devrait préciser clairement qu'exercer une influence abusive sur une personne votant à l'aide d'un bulletin spécial, ou violer le secret de son vote, constitue une infraction.

Les bulletins spéciaux devraient être dépouillés séparément des votes déposés le jour du scrutin, comme c'est le cas pour les votes par anticipation. Il sera utile, en effet, de connaître le nombre d'électeurs et électrices qui choisiront cette nouvelle formule.

Recommandation 2.2.8

Nous recommandons :

a) qu'un bulletin de vote spécial soit annulé si l'électeur ou l'électrice n'a pas présenté sa demande de bulletin spécial avant la date limite dans la circonscription où cette personne doit voter, si la signature figurant sur l'enveloppe-certificat ne correspond pas à celle de la demande ou si le bulletin n'arrive pas avant la date et l'heure limites;

b) qu'un électeur ou une électrice voulant voter le jour du scrutin, alors que son nom figure sur la liste de ceux ayant demandé un bulletin spécial, soit autorisé à le faire, à condition de présenter les pièces d'identité prescrites par la Commission électorale du Canada et de signer l'engagement de ne pas voter plus d'une fois; si cette personne n'a pas les pièces requises, elle devra signer le même engagement et prêter serment ou faire une déclaration pour certifier son identité; le scrutateur ou la scrutatrice communiquera le nom de cette personne au directeur ou à la directrice du scrutin, et le bulletin spécial de l'électeur sera annulé;

c) que les enveloppes-certificats contenant les bulletins spéciaux ne soient ouvertes que 30 minutes après la clôture du scrutin, après l'annulation des bulletins spéciaux faisant double emploi avec des bulletins ordinaires déposés ce jour-là;

d) que, si plus d'un bulletin spécial est déposé au nom d'une même personne, ils soient tous annulés;

e) que les candidats et candidates soient autorisés à déléguer des représentants ou représentantes le jour du scrutin, afin de vérifier les enveloppes contenant un bulletin spécial et de s'assurer que le dépouillement se déroule de manière juste et exacte;

f) que les votes par bulletin spécial soient totalisés séparément des votes ordinaires dans les rapports de chaque circonscription; et

g) que l'abus d'influence sur une personne votant par bulletin spécial ainsi que le viol du secret de ce vote constituent des infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Le vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin

Les électeurs et électrices pourraient déposer leur bulletin spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription. Cela simplifierait le processus de vote à ce bureau, réduirait la charge administrative et allongerait la période où il serait possible de voter à cet endroit.

La Loi permet de voter chez le directeur du scrutin au cours des 21 jours précédant le scrutin, sauf les dimanches et les jours réservés au vote par anticipation. Pour voter de cette façon, deux enveloppes sont nécessaires; le directeur du scrutin ou un scrutateur doit remplir le certificat et faire signer le votant ou la votante. Ce dernier doit expliquer pourquoi il préfère voter de cette manière et son nom est rayé de la liste électorale avant qu'il soit autorisé à voter.

Le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin doit être ouvert de 12 h à 18 h et de 19 h à 21 h tous les jours où il est possible de voter, quelle que soit la demande. On ne peut voter dans un bureau auxiliaire, même si ce dernier dessert une partie de la circonscription qui est éloignée du bureau principal.

De nombreuses personnes se sont plaintes de ces règles lors de nos audiences ainsi qu'au cours de nos séminaires sur l'administration des élections organisés à l'intention des directeurs du scrutin et des représentants des partis. Par ailleurs, dans un questionnaire, pas moins de 95 % des participants et participantes à ces séminaires se sont dits favorables au vote au bureau du directeur du scrutin. Cependant, pour prévenir des problèmes de temps et de ressources, plusieurs directeurs du scrutin ont recommandé qu'un scrutateur ou un greffier du scrutin soient engagés expressément pour recevoir ces votes.

Les citadins sont de plus en plus nombreux à voter au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, qui est habituellement facile d'accès, mais cette pratique est beaucoup moins répandue en zone rurale. Selon les statistiques d'Élections Canada, un peu plus de 100 000 personnes ont voté de cette manière en 1988, soit 0,7 % des votants et votantes. Ce pourcentage n'était que de 0,2 % en 1979, aux premières élections où cela était autorisé.

Comme la procédure du bulletin spécial ne s'appuie pas sur une liste électorale, il sera possible de demander ce bulletin au bureau du directeur du scrutin dès la publication du décret d'élection. Puisque les demandes pour ce type de bulletin seraient acceptées jusqu'à cinq jours avant le scrutin, la période où il serait possible d'en obtenir au bureau du directeur du scrutin serait beaucoup plus longue.

L'administration du bulletin spécial serait également plus facile, puisque tout membre agréé du personnel du directeur ou de la directrice du scrutin pourrait traiter les demandes et vérifier l'identité des demandeurs. La procédure serait aussi plus rapide, car la vérification de la liste électorale se ferait par la suite.

De plus, le bulletin spécial permettrait d'éliminer les restrictions actuelles sur la manière et le moment où l'on peut voter au bureau du directeur du scrutin. Ce bulletin serait disponible pendant les heures d'ouverture du bureau, mais ce dernier n'aurait pas à rester ouvert uniquement pour permettre à certains de voter. Il deviendrait aussi possible de voter dans un bureau auxiliaire.

Recommandation 2.2.9

Nous recommandons que le vote par bulletin spécial remplace les procédures actuelles de vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

LE VOTE PAR BULLETIN SPÉCIAL POUR CERTAINES CATÉGORIES D'ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

Deux catégories d'électeurs et électrices ne pourront voter qu'avec ce type de bulletin : les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger et ceux qui sont absents de leur circonscription de résidence.

Les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger

Actuellement, la plupart des Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger ne peuvent voter. Nous proposons qu'ils soient autorisés à le faire grâce au bulletin de vote spécial. À la suite du déclenchement d'une élection, la Commission électorale du Canada expédierait un bulletin spécial à toutes les personnes inscrites sur le registre des électeurs non-résidents. Celles-ci retourneraient les bulletins dûment remplis à la Commission au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le jour du scrutin. Quant aux membres des Forces canadiennes, des bulletins spéciaux leur seraient distribués dans chaque base et chaque unité à l'étranger. Les bureaux du gouvernement canadien à l'étranger pourraient offrir de transmettre les bulletins à la Commission, mais les électeurs resteraient responsables du respect des échéances.

D'après l'expérience des États-Unis et d'autres pays, il faut environ 30 jours pour expédier les bulletins de vote aux électeurs et électrices établis à l'étranger et les recevoir à nouveau par courrier. La Commission électorale recevrait donc les bulletins à temps, même si la période électorale était plus courte que le minimum actuel de 50 jours, à condition que l'inscription des électeurs établis à l'étranger sur le registre des non-résidents prenne fin le jour de la publication du décret d'élection.

Dans le registre de la Commission électorale, le nom de ces électeurs et électrices serait suivi du nom de leur circonscription de résidence. Les

bulletins de vote spéciaux seraient vérifiés et comptés à la Commission, puis les résultats transmis aux directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions correspondantes après la fermeture des bureaux de vote. Le dépouillement commencerait à une date choisie par le directeur général des élections, mais pas plus tôt que cinq jours avant le scrutin, et se poursuivrait avec l'arrivée d'autres bulletins. Il ne serait généralement pas nécessaire de vérifier les signatures, puisque les votants et votantes inscriraient sur l'enveloppe-certificat leur numéro d'électeur. Ce numéro, qu'ils obtiendraient en s'inscrivant sur la liste des électeurs non-résidents, ne figurerait sur aucun des documents expédiés par la Commission électorale avec le bulletin; le vote ne sera donc validé qu'à condition que ces personnes aient écrit le bon numéro d'électeur sur l'enveloppe. Mais si cette enveloppe-certificat ne portait pas la signature de l'électeur ou si elle arrivait après 18 h le jour du scrutin, on devrait la mettre de côté sans l'ouvrir.

Afin d'accélérer les envois dans les pays éloignés, la Commission électorale pourrait déposer des bulletins spéciaux dans les ambassades du Canada et autres bureaux du gouvernement, puisqu'il s'agirait de bulletins vierges ne comportant aucun nom, ainsi que nous l'avons spécifié. Il serait toutefois souhaitable que la Commission envoie les noms des candidats et candidates de chaque circonscription aux ambassades et aux bureaux dépositaires de ces bulletins.

Recommandation 2.2.10

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices établis à l'étranger votent dans leur circonscription de résidence en utilisant le bulletin de vote spécial;
b) que ces bulletins soient expédiés par la poste peu après la publication du décret d'élection aux électeurs et électrices inscrits sur le registre des électeurs non-résidents tenu par la Commission électorale du Canada;
c) que ces bulletins soient retournés à la Commission électorale pour y être vérifiés et comptés, et que les résultats soient transmis aux directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions correspondantes;
d) que le directeur général ou la directrice générale des élections invite tous les partis enregistrés à nommer des représentants et représentantes pour le dépouillement des bulletins spéciaux;
e) que le dépouillement des bulletins spéciaux commence à une date choisie par le directeur général ou la directrice générale des élections, au plus tôt cinq jours avant le jour du scrutin; et

f) que l'on vérifie les enveloppes de bulletins spéciaux provenant de l'étranger en comparant le numéro d'électeur figurant sur l'enveloppe-certificat avec celui figurant dans le registre de la Commission. Si l'enveloppe ne porte pas la signature de l'électeur ou l'électrice ou si l'envoi arrive après 18 h le jour du scrutin, on devra mettre l'enveloppe de côté sans l'ouvrir.

Les personnes absentes de leur circonscription de résidence

Les modalités que nous venons de décrire s'appliqueront également aux électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence, qu'ils se trouvent au Canada ou à l'étranger au moment des élections. Cependant, contrairement à ceux établis à l'étranger, ils ne figureront pas sur un registre central (à l'exception des détenus et détenues d'établissements fédéraux); il leur appartiendra donc de s'inscrire en personne et de demander un bulletin de vote spécial. D'autre part, ils devront faire parvenir leur bulletin spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin avant la clôture du scrutin. Ces électeurs ne pourront pas remettre leur bulletin au membre du personnel électoral ou à l'agent responsable duquel ils l'auront reçu, puisqu'ils se trouveront hors de leur circonscription de résidence. Il pourra aussi arriver, en particulier à ceux qui seront à l'étranger, qu'un agent ou une agente leur propose de renvoyer leur bulletin par valise diplomatique ou par messagerie gouvernementale. Cependant, ces agents n'y seront pas obligés; de plus, ce ne sera pas à eux mais aux électeurs eux-mêmes de s'assurer que les bulletins ainsi transportés parviendront à temps à destination.

Il est vrai que les délais sont serrés pour les électeurs et électrices qui demandent à voter ainsi au dernier moment. C'est pourquoi la date limite devrait être proche de celle du scrutin, afin de leur donner le maximum de temps pour s'inscrire et pour voter. Peut-être devront-ils faire un effort particulier et expédier leur bulletin par messagerie, par exemple, plutôt que par courrier. Mais ils disposeront d'au moins 40 jours pour voter et, s'ils attendent à la dernière minute, ce sera à leurs risques.

Quant aux électeurs et électrices détenus dans des établissements fédéraux, le Service correctionnel du Canada fournirait à la Commission électorale une liste certifiée de ceux ayant le droit de voter ainsi que de leur circonscription de résidence au moment de la publication du décret d'élection. La Commission expédierait à chaque personne inscrite sur cette liste un bulletin de vote spécial que celle-ci lui retournerait directement. Ces bulletins seraient tous dépouillés à la Commission, et les résultats transmis aux directeurs du scrutin des circonscriptions locales avec ceux des électeurs figurant sur le registre des électeurs non-résidents.

Recommandation 2.2.11

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices éloignés de leur circonscription de résidence, qu'ils se trouvent au Canada ou à l'étranger, retournent leur bulletin de vote spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription, pour qu'il soit ajouté aux autres bulletins spéciaux reçus, sauf s'il s'agit des bulletins de détenus et détenues inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale du Canada par le Service correctionnel du Canada;

b) qu'il appartienne aux électeurs et électrices éloignés de leur circonscription de résidence de faire parvenir leur bulletin à leur circonscription avant la clôture du scrutin; et

c) que les bulletins spéciaux des détenus et détenues d'établissements fédéraux inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale par le Service correctionnel du Canada parviennent à la Commission au plus tard à 18 h, le jour du scrutin et soient dépouillés à un endroit central par la Commission; les résultats seront transmis à chaque circonscription avec le compte des votes des électeurs et électrices inscrits comme non-résidents sur le registre de la Commission.

LES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX

Au cours de nos audiences, de nombreux groupes et individus nous ont expliqué comment faciliter le vote aux électeurs et électrices handicapés ou ayant des besoins spéciaux, qu'ils aient des difficultés de lecture ou une connaissance limitée du français ou de l'anglais, ou qu'ils aient besoin d'assistance pour voter. Nous recommandons diverses mesures pour assurer que ces personnes ne soient aucunement brimées dans leurs droits électoraux.

Parce qu'il est impossible de prévoir tous les besoins, la Commission électorale devra être vigilante et prendre toute mesure adéquate. Par exemple, les directeurs et directrices du scrutin devraient collaborer avec les groupes communautaires avant et pendant la période électorale. En outre, la formation dispensée aux directeurs du scrutin et au personnel en service le jour du scrutin devrait fournir des informations à ce sujet. Enfin, les recenseurs et recenseures devraient signaler les personnes ayant des besoins spéciaux qui ont demandé à bénéficier de dispositions particulières.

Les électeurs et électrices qui sont incapables de se rendre au bureau de vote ou qui hésitent à le faire en raison d'une déficience ne peuvent actuellement voter que s'ils satisfont aux critères sévères du vote par procuration. Or, ils pourraient se prévaloir du vote par bulletin spécial, en plus des mesures particulières que nous proposons à leur intention.

Recommandation 2.2.12

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin et les autres membres du personnel électoral apprennent, dans le cadre de leur formation, comment servir les électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux; et
b) que les recenseurs et recenseures signalent les personnes qui ont des besoins spéciaux et ont demandé à bénéficier de modalités de vote particulières.

Les personnes ayant une déficience physique

Élections Canada a pour politique d'offrir l'« accès de plain-pied » dans tous ses locaux administratifs et ses bureaux de vote, lorsque cela est possible. L'« accès de plain-pied » (ou accès sans obstacle, expression qui s'applique à tout aménagement facile d'accès pour les personnes se déplaçant à l'aide d'un fauteuil roulant ou de béquilles), n'est légalement obligatoire ni pour le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ni pour les bureaux de vote ordinaires. La Loi exige seulement que chaque circonscription urbaine soit dotée d'un bureau de vote accessible de plain-pied, c'est-à-dire sans obstacle.

En 1988, Élections Canada a donné des instructions aux directeurs et aux directrices du scrutin pour que tous les bureaux de vote par anticipation, les centres de vote (c'est-à-dire les endroits regroupant au moins deux bureaux de vote), ainsi que les bureaux principaux et auxiliaires des directeurs du scrutin soient accessibles sans obstacle. Il a prescrit qu'on fasse de même pour les bureaux de vote ordinaires et, lorsque cela n'était pas possible, d'en expliquer la raison à toute personne qui le demanderait.

C'est ainsi que certains bureaux de vote ont déménagé dans des immeubles avec un accès sans obstacle et que de nombreux autres ont été munis de rampes d'accès temporaires. Selon Élections Canada, 92 % des 55 000 bureaux de vote mis en place pour le scrutin de 1988 étaient accessibles sans obstacle. Toutefois, les directeurs et directrices du scrutin de certaines localités isolées ont déclaré des bureaux accessibles sans les avoir inspectés personnellement. Au cours de nos audiences, on nous a signalé que certains immeubles logeant des bureaux de vote étaient accessibles sans obstacle, mais pas les bureaux eux-mêmes. Malgré tout, Élections Canada a accompli des progrès considérables dans ce domaine, ce qu'ont reconnu les porte-parole des groupes d'aide aux personnes handicapées. Mais la situation peut – et doit – encore être améliorée.

Comme l'a noté le directeur général des élections dans son rapport de 1991, cette question soulève entre autres un problème d'autorité. En effet, selon un avis juridique indépendant, les directeurs et directrices du scrutin ne sont ni des agents ni des employés d'Élections Canada, même s'ils sont « employés par la Couronne » (Canada, Directeur général des élections 1991). Ainsi, le

pouvoir du directeur général des élections sur les directeurs du scrutin n'est pas clairement défini : s'il peut leur donner des ordres, il ne peut appliquer de sanctions si ses directives ne sont pas suivies. Cette autorité doit donc être clairement définie, question que nous traitons en détail dans un autre chapitre.

Il faudrait que les personnes ayant une déficience physique et celles qui sont âgées puissent voter le jour du scrutin sans avoir à prendre des dispositions spéciales. Certains nous ont souligné qu'il était injuste d'obliger ces électeurs et électrices à voter avant le jour du scrutin sans pouvoir tenir compte d'éventuels rebondissements en fin de campagne. Il serait aussi plus simple de leur permettre de voter à leur propre bureau de vote, plutôt que de les obliger à obtenir un transfert auprès du directeur du scrutin et à faire un détour pour voter dans un local spécial.

Les États-Unis ont adopté en 1984 une loi visant à faciliter l'accès des personnes âgées ou handicapées aux bureaux d'inscription et de vote lors des élections fédérales (le *Voting Access for the Elderly and Handicapped Act*). Cette mesure a eu des résultats très positifs : parmi les bureaux examinés, 84 % étaient accessibles sans obstacle en 1990 contre 73 % en 1986. Le principal problème de ceux qui restent inaccessibles est l'absence d'une rampe d'accès à l'entrée du bâtiment ou du bureau lui-même.

L'accès sans obstacle devrait faire l'objet d'une disposition législative, et la Commission électorale devrait être responsable de son application, avec les directeurs et directrices du scrutin. Cet accès devrait être obligatoire pour les bureaux principaux et auxiliaires des directeurs du scrutin, les bureaux de vote par anticipation, les centres de vote regroupant au moins cinq bureaux de vote ainsi que les isoloirs. Par ailleurs, dans la mesure du possible, il faudrait mettre des tables adaptées à la disposition des personnes handicapées dans les bureaux de vote et les centres de vote pour que celles-ci votent commodément et confortablement.

Les bureaux de vote ordinaires ne peuvent pas toujours offrir un accès sans obstacle. C'est le cas notamment de certains bureaux situés dans des localités isolées ou dans des quartiers anciens. Dans les immeubles résidentiels assez grands pour avoir leur propre bureau de vote, il serait plus logique que les résidents votent dans leur immeuble que dans un bâtiment accessible sans obstacle, mais situé à une certaine distance. Il faudrait donc autoriser quelques exceptions à la règle de l'accès sans obstacle pour les bureaux de vote ordinaires, mais le directeur ou la directrice du scrutin aurait à justifier sa décision.

On devrait s'efforcer tout spécialement d'informer les électeurs et électrices handicapés de l'endroit où ils peuvent voter. La carte d'information que nous recommandons de remettre aux électeurs lors de leur recensement ou de leur inscription devrait préciser si leur bureau de vote est accessible sans obstacle. Dans la négative, les personnes qui ont besoin d'un tel accès pourraient transférer leur nom à un autre bureau de vote, en le demandant directement au recenseur ou au réviseur ou en téléphonant au bureau du directeur

du scrutin. Cette façon de procéder serait plus simple que les certificats de transfert prévus par la Loi actuelle, qui seraient désormais inutiles.

Lors de nos audiences, certains ont proposé que les directeurs et directrices du scrutin soient tenus, en plus d'informer individuellement les électeurs, de publier la liste des bureaux de vote inaccessibles sans obstacle. Mais cette mesure serait superflue, en raison de nos autres recommandations, et entraînerait des coûts inutiles.

Le bulletin de vote spécial fournirait aux personnes handicapées un autre moyen de voter. Dans certains cas exceptionnels, comme nous l'avons mentionné, un membre du personnel électoral se rendrait chez celles qui ne peuvent quitter leur domicile, pour la demande et la remise du bulletin spécial. Ce service devrait être demandé au moins cinq jours avant le scrutin. Cependant, le directeur ou la directrice du scrutin n'aurait pas à répondre aux requêtes qu'il jugerait frivoles ou exagérément difficiles à satisfaire.

Enfin, il faudrait autoriser le personnel électoral à apporter l'urne à l'extérieur du bureau de vote pour les personnes qui ne peuvent y pénétrer. Cela se fait déjà, même si la Loi l'interdit. Mais on ne devrait s'y résoudre qu'en dernier recours, lorsqu'un électeur ou une électrice se rend par inadvertance dans un bureau de vote inaccessible sans obstacle, lorsqu'un bureau est désigné par erreur comme accessible ou lorsqu'aucun autre bureau de vote n'offre un tel accès. Cette pratique existe déjà, entre autres, en Ontario, au Manitoba et au Yukon.

Recommandation 2.2.13

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit responsable, avec les directeurs et directrices du scrutin, d'assurer l'accès aux bureaux de vote aux électeurs et électrices ayant une déficience physique;

b) que l'accès sans obstacle soit assuré à tous les bureaux de vote ordinaires et leurs isoloirs – sauf lorsqu'il n'existe aucun bâtiment approprié et qu'on ne peut construire de rampes d'accès – ainsi qu'aux bureaux principaux et auxiliaires des directeurs et directrices du scrutin et à tous les bureaux de vote par anticipation;

c) que les directeurs et directrices du scrutin justifient toute décision d'installer un bureau de vote dans un lieu qui n'est pas accessible sans obstacle;

d) que la carte d'information fournie aux électeurs et électrices indique si leur bureau de vote est accessible sans obstacle, qu'elle porte le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin, et que toutes ces informations soient données à l'aide de symboles internationaux;

e) qu'un électeur ou une électrice puisse transférer son nom à un bureau de vote accessible sans obstacle, si le sien ne l'est pas, sur simple demande au recenseur ou à la recenseure ou au directeur ou à la directrice du scrutin;
f) que le système des certificats de transfert soit supprimé; et
g) que le personnel électoral soit autorisé, pour les électeurs et électrices qui en ont besoin, à apporter l'urne à l'extérieur du bureau si celui-ci n'est pas accessible sans obstacle.

Les personnes ayant des difficultés de lecture

On estime en général qu'environ 4,5 millions de Canadiens et Canadiennes, soit le quart de la population adulte, sont fonctionnellement analphabètes. Les électeurs et électrices dont la capacité de lecture est faible ou nulle ont donc de la difficulté à se renseigner sur le processus électoral et à voter.

Selon certains, il faudrait fournir des informations non écrites sur les élections avant la campagne et jusqu'au jour du scrutin. Ainsi, on nous a suggéré le téléphone, les symboles internationaux, les photographies, les vidéos et les documents rédigés dans un français ou un anglais simple.

Les personnes qui ont des difficultés à lire déchiffrent généralement les numéros à composer s'ils figurent en évidence sur les documents écrits et s'ils sont accompagnés d'un symbole de téléphone. Par ailleurs, elles devraient pouvoir téléphoner gratuitement pour obtenir les informations électorales habituellement diffusées sous forme d'imprimés.

Ces personnes ont parfois du mal à trouver le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou le bureau de vote. La Commission électorale du Canada devrait faire connaître son logo et le mettre en évidence durant la campagne, de manière à aider les gens à reconnaître ces bureaux.

Le bulletin de vote porte le nom de chaque candidat ou candidate et celui de son parti, en français et en anglais. Il est noir, à l'exception de la partie où l'électeur marque son choix. Pour aider les personnes qui ne savent pas lire, le bulletin devrait présenter, à côté du nom des candidats, le logo ou le sigle de leur parti. Cette proposition a reçu un appui considérable lors de nos audiences et a été approuvée par près de 80 % des représentants locaux des partis que nous avons interrogés.

Les logos ou les sigles figurant sur les bulletins devraient être normalisés pour chaque parti et sujets à l'approbation de la Commission électorale au moment où le parti est enregistré ou autorisé à figurer sur le bulletin. Toute modification d'un logo devrait également être soumise à la Commission, qui aurait le droit d'exiger des changements en cas de trop grande similitude avec un logo déjà enregistré par un autre parti. Afin d'éviter les différends sur des logos non officiels, il faudrait défendre aux candidats et candidates indépendants et à ceux dont le parti n'est pas enregistré d'utiliser un logo sur le bulletin.

Plusieurs nous ont suggéré que la photo des candidats figure sur les bulletins ou sur des affiches installées dans chaque bureau de vote. L'utilisation

d'affiches nous semble préférable, comme cela se fait déjà dans les Territoires du Nord-Ouest. Il est plus facile et moins coûteux de produire des affiches que des bulletins comportant des photographies. Par ailleurs, la reproduction y est de meilleure qualité et les photos plus grandes. Outre le nom et la photographie de chaque candidat, les affiches porteraient le nom de son parti et, le cas échéant, son logo. De même présentation que les bulletins, elles seraient apposées dans tous les bureaux de vote ordinaires et par anticipation, ainsi que dans les bureaux des directeurs du scrutin.

Par mesure d'équité, il faudrait établir des règles claires sur le moment et la manière dont les photos des candidats et candidates devraient être présentées. Certains candidats, nous a-t-on fait valoir, craindraient que des photographies nuisent à leurs chances de victoire dans certaines circonstances. D'après nous, la décision devrait appartenir aux candidats. Enfin, pour être représentés sur l'affiche, les intéressés devraient fournir leur photographie lors du dépôt de leur déclaration de candidature.

Recommandation 2.2.14

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada fasse connaître son logo et le mette en évidence en période électorale, afin d'aider les gens à reconnaître les bureaux du directeur ou de la directrice du scrutin et les bureaux de vote;
b) que le nom de chaque candidat ou candidate représentant un parti autorisé à figurer sur le bulletin de vote soit accompagné du logo ou du sigle de son parti;
c) que les logos figurant sur les bulletins de vote soient normalisés pour chaque parti et approuvés par la Commission électorale;
d) qu'aucun logo ne figure à côté du nom des candidats et candidates indépendants;
e) que des affiches reproduisant la forme du bulletin de vote soient installées dans chaque bureau de vote ordinaire ou par anticipation ainsi qu'au bureau du directeur du scrutin, et qu'y figurent le nom et la photographie des candidats et candidates de la circonscription ainsi que le nom et le logo (ou le sigle) de leur parti, à condition que ce dernier soit autorisé à figurer sur le bulletin; et
f) que les candidats et les candidates qui souhaitent que leur photographie paraisse sur cette affiche fournissent une photographie à cette fin lors du dépôt de leur déclaration de candidature.

Les personnes ayant des difficultés linguistiques

Pour voter, les électeurs et électrices qui comprennent mal le français ou l'anglais peuvent se heurter au même genre de problèmes que ceux qui ont des difficultés de lecture. Élections Canada publie dans plusieurs langues de la documentation sur les modalités de vote, mais les panneaux et les formulaires dans les bureaux de vote n'existent que dans les deux langues officielles. On fait rarement appel à des interprètes, et le manuel des directeurs du scrutin ne mentionne nulle part les besoins des électeurs qui ne parlent ni le français ni l'anglais.

Lors des audiences, on nous a suggéré que les documents d'élection soient offerts en diverses langues dans les quartiers multilingues. Nous avons renoncé à l'idée d'un bulletin multilingue à cause des risques de confusion et parce que le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Canada. Les logos ou les sigles des partis figurant sur les bulletins de vote et les affiches devraient faciliter la tâche des gens de toute langue.

Cependant, il faudrait améliorer les communications avec les électeurs et électrices qui ne parlent ni le français ni l'anglais. Par exemple, si l'on nommait davantage d'Autochtones comme membres du personnel électoral, cela augmenterait les inscriptions au sein des populations autochtones et faciliterait leur vote. On devrait aussi embaucher des personnes multilingues pour fournir des informations dans différentes langues dans les secteurs où se concentrent certains groupes ethnoculturels. Nous recommandons ailleurs que les directeurs et directrices du scrutin aient plus de latitude pour nommer le personnel de scrutin, en particulier les greffiers et greffières. La meilleure solution, pour les problèmes de langue, serait que le scrutateur ou le greffier du scrutin parle la même langue que les personnes qui connaissent mal le français ou l'anglais. Cette formule, déjà adoptée dans plusieurs zones urbaines, mérite d'être encouragée. Dans les centres de vote, le jour du scrutin, on devrait offrir un service multilingue en choisissant des membres du personnel parlant les langues utilisées dans le secteur, ou en ayant recours plus souvent à des interprètes.

Recommandation 2.2.15

Nous recommandons que, dans les sections de vote où sont concentrés des électeurs et électrices d'une langue autre que le français ou l'anglais, le directeur ou la directrice du scrutin affecte aux bureaux de vote des personnes qui parlent cette langue ou, lorsque cela n'est pas possible, fasse appel à des interprètes.

Les personnes ayant besoin d'aide pour voter

La *Loi électorale du Canada* autorise les électeurs et électrices à obtenir de l'assistance pour voter s'ils ont des problèmes de lecture ou une déficience physique. Ils doivent en attester en prêtant serment ou en faisant une

déclaration, tout comme les amis ou les parents qui les aident à remplir leur bulletin de vote. L'électeur peut aussi faire remplir son bulletin par le scrutateur ou la scrutatrice, mais en présence du greffier ou de la greffière du scrutin et des représentants des divers candidats. À part le personnel électoral, personne n'a le droit de prêter son concours à plus d'un électeur au cours d'une même élection.

Mais ces règles, de même que l'obligation de prêter serment faite à l'électeur ou l'électrice qui demande de l'aide, risquent d'être embarrassantes et de décourager certains électeurs et électrices. L'interdiction faite à une personne de la famille immédiate d'aider plus d'un électeur peut être restrictive. Les électeurs qui bénéficient du vote assisté ne devraient pas être tenus de prêter serment. Le fait qu'on les aide peut déjà être gênant pour eux et ne nuit aucunement, de toute façon, à l'intégrité du vote.

Les amis ou parents qui souhaitent aider une autre personne à voter s'engageraient, en signant une déclaration, à garder le secret du vote et à ne pas exercer d'influence abusive sur elle. Leur nom serait inscrit dans le registre du scrutin, comme c'est déjà le cas. Ils ne devraient assister qu'une seule personne par élection, sauf lorsqu'il s'agit de membres de la famille immédiate.

La Loi autorise un scrutateur ou une scrutatrice à venir en aide à un électeur, en présence du greffier du scrutin et des représentants des candidats. Toutes ces personnes s'engagent à garder le secret, mais il ne s'agit pas d'un vote véritablement secret. Cette formule étant utile aux électeurs et électrices qui ne peuvent se faire aider par un ami ou un parent, elle devrait être maintenue. Cependant, les autres témoins nous semblent inutiles : le scrutateur et le greffier du scrutin suffisent pour aider quelqu'un à voter. Par ailleurs, cela protégerait mieux le secret du vote.

Recommandation 2.2.16

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices qui ont besoin d'aide pour voter ne soient pas tenus de prêter serment;
b) que toute personne qui aide un ami ou un parent à voter s'engage, en signant une déclaration prescrite par la Commission électorale du Canada, à garder le secret du vote et à ne pas exercer d'influence abusive. Le nom de cette personne sera inscrit dans le registre du scrutin;
c) que personne, sauf un membre du personnel électoral ou un individu aidant quelqu'un de sa famille immédiate, ne puisse prêter assistance à plus d'un électeur ou une électrice au cours d'une même élection; et
d) qu'un électeur ou une électrice puisse obtenir l'aide d'un scrutateur ou une scrutatrice en la seule présence du greffier ou de la greffière du scrutin.

Le vote dans les hôpitaux

La Loi tient très peu compte des besoins spéciaux des électeurs et électrices qui séjournent temporairement ou en permanence dans les hôpitaux et les établissements pour malades chroniques. Elle autorise, mais n'exige pas, l'installation de bureaux de vote dans les établissements pour malades chroniques et les foyers pour personnes âgées. L'implantation de bureaux de vote n'est cependant pas permise dans les centres hospitaliers de courte durée, sauf dans les ailes réservées aux malades chroniques. Quant à la règle exigeant que les personnes recensées dans un hôpital y soient admises depuis au moins 10 jours, elle exclut toutes celles qui sont entrées plus récemment. Les électeurs et électrices dans les centres hospitaliers de courte durée peuvent uniquement voter par procuration.

Nos propositions visent à permettre aux personnes qui séjournent dans tous les hôpitaux et les établissements pour malades chroniques d'exercer leur droit de vote. Ainsi, des bureaux de vote devraient être installés dans tout hôpital ou établissement où des patients auraient de la difficulté à sortir pour se rendre aux urnes, et ces bureaux devraient être désignés comme des bureaux de vote itinérants, afin que le directeur ou la directrice du scrutin puisse en fixer les heures d'ouverture en collaboration avec l'établissement. Le personnel électoral pourrait alors fermer le bureau quand tous les électeurs et électrices qui souhaitent voter l'auraient fait. Il faudrait laisser les directeurs et directrices du scrutin choisir les modalités de vote pour chaque établissement, en collaboration avec l'administration de celui-ci, longtemps avant le scrutin. Ce point a été soulevé plusieurs fois lors de nos audiences. La Loi devrait continuer à autoriser le vote au chevet des malades, pour ceux et celles qui ne peuvent quitter leur chambre. Les personnes séjournant dans un hôpital de leur circonscription et dont le nom ne figurait pas sur la liste électorale de la circonscription avant leur admission à l'hôpital s'inscriraient et voteraient au bureau de vote itinérant, comme dans tout bureau de vote.

Les électeurs et électrices se trouvant à l'hôpital le jour du scrutin risquent de ne pas pouvoir voter si celui-ci n'est pas situé dans leur propre circonscription, s'ils sont encore à l'hôpital ce jour-là ou s'ils ont été admis après l'échéance pour obtenir un bulletin de vote spécial, même s'ils sont inscrits sur la liste électorale. Cela arrive fréquemment aux gens qui sont admis dans des établissements de soins de courte durée ou d'obstétrique, puisque ceux-ci sont généralement d'envergure régionale plutôt que locale. Le Manitoba a résolu ce problème : afin de permettre à ces électeurs de voter, le personnel électoral, avec les représentants des partis, établit des bureaux de vote dans tous les hôpitaux, permettant ainsi l'inscription et le vote au moyen d'un bulletin spécial semblable à celui que nous proposons.

Nous recommandons d'adopter une méthode similaire. Les directeurs ou directrices du scrutin de chaque circonscription verraient à installer des bureaux de vote dans tous les établissements concernés. Les électeurs et électrices se trouvant à l'hôpital pourraient s'inscrire le jour même du

scrutin et voter grâce à un bulletin spécial qu'ils remettraient au scrutateur ou à la scrutatrice responsable de ce bureau de vote. Cette modalité constituerait une exception à l'échéance fixée pour les demandes de bulletin spécial, mais se justifierait par la situation de ces électeurs. De plus, elle ne compromettrait en rien l'intégrité du scrutin. Dans de tels cas, on ne vérifierait pas les bulletins spéciaux avant le dépouillement du vote, mais les formulaires de demande et d'inscription seraient conservés afin que l'admissibilité des votants et votantes puisse être vérifiée en cas de contestation de l'élection. Les électeurs séjournant dans un hôpital situé dans leur section de vote et qui ne seraient pas déjà inscrits pourraient le faire le jour du scrutin, de la même façon que les autres électeurs, et voter au moyen d'un bulletin ordinaire.

À la fermeture des bureaux de vote, le scrutateur et le greffier, en présence des représentants des partis, procéderaient au dépouillement des bulletins spéciaux et en transmettraient les résultats à la Commission électorale, qui les ferait parvenir, avec les résultats compilés centralement, au directeur ou à la directrice du scrutin. Les formulaires d'inscription et de demande de bulletins spéciaux seront acheminés aux directeurs du scrutin pour qu'ils puissent inscrire le nom de ces votants sur les listes.

Afin de protéger la confidentialité du vote, le directeur ou la directrice du scrutin additionnerait les résultats de ces votes à ceux des bulletins spéciaux reçus directement de la Commission. Sur réception des formulaires d'inscription, le nom des votants et votantes serait ajouté à la liste de ceux et celles qui se seraient inscrits le jour même. Les bulletins spéciaux seraient placés dans la même enveloppe que les autres bulletins spéciaux remis au directeur du scrutin.

Recommandation 2.2.17

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin veillent à rendre le vote accessible dans les hôpitaux et établissements de santé où les électeurs et électrices pourraient avoir de la difficulté à se rendre à un bureau de vote ordinaire;
b) que des bureaux de vote itinérants soient installés dans les hôpitaux et autres établissements de santé, et qu'ils restent ouverts assez longtemps pour permettre à toutes les personnes qui le désirent de voter;
c) que soit maintenu le vote au chevet des malades dans les établissements desservis par un bureau de vote ordinaire ou un bureau de vote itinérant;
d) que les directeurs et directrices du scrutin préparent à l'avance les modalités de vote dans les hôpitaux et les établissements de santé, en collaboration avec l'administration de ceux-ci;

e) que les électeurs et électrices se trouvant dans un hôpital en dehors de leur circonscription le jour du scrutin puissent s'inscrire le jour même et voter au moyen d'un bulletin de vote spécial;
f) que les directeurs et directrices du scrutin établissent un bureau de vote dans chacun des hôpitaux de leur circonscription pour permettre aux électeurs et électrices de s'inscrire et d'obtenir un bulletin spécial;
g) que ces électeurs et électrices remettent leur bulletin de vote au scrutateur ou à la scrutatrice responsable du bureau de vote; et
h) que les votes soient dépouillés sur place à la fermeture du bureau de vote et que les résultats soient transmis à la Commission électorale du Canada, qui les communiquera aux circonscriptions appropriées.

Les personnes ayant une déficience visuelle

En collaboration avec l'Institut national canadien pour les aveugles, Élections Canada a mis au point un gabarit que les personnes malvoyantes placent sur leur bulletin de vote et qui leur permet de voter sans aide. Il est disponible à n'importe quel bureau de vote, mais son utilisation n'est pas prévue dans la Loi. Pourtant, en Alberta, au Manitoba, au Québec et en Saskatchewan, les lois électorales autorisent ces gabarits.

Recommandation 2.2.18

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* prévoie l'utilisation d'un gabarit dans tous les bureaux de vote ordinaires pour le vote des personnes malvoyantes.

Les personnes ayant une déficience auditive

Les électeurs et électrices qui ont une déficience auditive se heurtent à plusieurs obstacles en période d'élection. Il peut leur arriver de ne pas entendre les recenseurs sonner à leur porte, ou d'avoir de la difficulté à communiquer avec le bureau du directeur du scrutin. De plus, environ 60 % des Canadiens et Canadiennes ayant ce type de déficience sont des analphabètes fonctionnels (Mémoire de l'Association des Sourds du Canada 1990)*.

Plusieurs groupes nous ont demandé qu'Élections Canada mette à la disposition des électeurs et électrices malentendants des interprètes en langage gestuel. À notre avis, la demande n'est pas suffisante pour justifier ce service dans tous les bureaux de vote. Cependant, les directeurs et directrices du scrutin devraient collaborer avec les associations représentant les personnes

* Les mémoires présentés à la Commission sont signalés dans le corps du texte mais ne figurent pas dans la liste de références à la fin du présent volume.

malentendantes et fournir des services d'interprétation dans les endroits où celles-ci se trouvent en plus grand nombre. Elles auraient naturellement accès au vote assisté, au vote par anticipation et au vote par bulletin spécial.

Recommandation 2.2.19

Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin collaborent avec les associations de personnes malentendantes de leur circonscription afin de déterminer s'il y a lieu de faire appel à des interprètes en langage gestuel, et selon quelles modalités, ou pour fournir d'autres types d'aide là où cela est justifié.

Les personnes résidant dans des régions éloignées

La *Loi électorale du Canada* ne contient guère de dispositions spéciales à l'intention des électeurs et électrices vivant dans des régions éloignées, même si leur situation peut affecter considérablement leur accès au vote. Une personne nous a raconté qu'à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, son parti avait dû transporter des électeurs de l'aéroport au bureau du directeur du scrutin en toute hâte, entre deux avions, parce qu'ils n'avaient aucun autre moyen de voter avant le jour du scrutin. Une directrice du scrutin de la circonscription de Burin–Saint-Georges, à Terre-Neuve, nous a affirmé qu'il fallait 48 heures pour faire l'aller-retour entre l'extrémité de sa circonscription et le bureau du directeur du scrutin afin de voter avant le jour du scrutin. En effet, même dans les circonscriptions étendues, la Loi ne permet pas de voter dans un bureau auxiliaire.

Plusieurs circonscriptions situées dans différentes régions du pays partagent les mêmes problèmes de transport, de communication et d'isolement. Le manque de souplesse des procédures électorales ne fait qu'ajouter à ces difficultés. Nos propositions visent à rendre l'accès aux urnes aussi facile dans ces contrées que dans les régions plus peuplées et à faciliter la tâche des directeurs et directrices du scrutin durant la campagne électorale plus courte que nous recommandons.

Lors de nos audiences, les représentants des partis et le personnel électoral des circonscriptions éloignées ont souligné qu'ils auraient la tâche plus difficile si l'on diminuait la durée actuelle des campagnes, qui est de cinquante jours. Nous comprenons leur inquiétude, mais nous estimons qu'il serait préférable à cet égard d'assouplir les procédures électorales pour les circonscriptions éloignées plutôt que de maintenir la campagne électorale dans sa durée actuelle, que la plupart des Canadiens et Canadiennes jugent trop longue. Par ailleurs, nous proposons d'autoriser tous les directeurs et directrices du scrutin à commencer leurs préparatifs avant la publication du décret d'élection, ce qui serait fort utile dans les circonscriptions éloignées.

Définition des circonscriptions éloignées

Vingt-cinq circonscriptions, dont les noms figurent à l'annexe III de la *Loi électorale du Canada*, bénéficient de modalités spéciales pour le vote par procuration, en raison de leur taille ou de leur difficulté d'accès : on en compte cinq à Terre-Neuve, deux au Québec, quatre en Ontario, six dans les Prairies, cinq en Colombie-Britannique, une au Yukon et deux dans les Territoires du Nord-Ouest. Leurs électeurs et électrices ont le droit d'y présenter une demande de vote par procuration à leur scrutateur ou à leur directeur du scrutin. Cette modalité est également applicable aux régions éloignées de certaines autres circonscriptions désignées par le directeur général des élections.

Avec l'élimination du vote par procuration, ces dispositions cesseraient de s'appliquer. Toutefois, une définition des « circonscriptions comportant des localités isolées » demeure nécessaire. La liste des circonscriptions de ce genre qui figurera dans la nouvelle Loi pourrait être modifiée par règlement. La liste proposée au tableau 2.2 correspond à celle de l'actuelle annexe III. La nouvelle Loi devrait proposer une liste à laquelle la Commission électorale pourrait apporter des modifications, sous réserve de l'approbation de la Chambre des communes.

Tableau 2.2
Liste proposée des circonscriptions éloignées

Ontario
- Cochrane–Supérieur
- Kenora–Rainy River
- Thunder Bay–Nipigon
- Timiskaming

Québec
- Abitibi
- Manicouagan

Colombie-Britannique
- Cariboo–Chilcotin
- North Island–Powell River
- Prince George–Bulkley Valley
- Prince George–Peace River
- Skeena

Manitoba
- Churchill

Saskatchewan
- The Battlefords–Meadow Lake
- Prince Albert–Churchill River

Alberta
- Athabasca
- Peace River
- Yellowhead

Terre-Neuve
- Bonavista–Trinity–Conception
- Burin–Saint-Georges
- Gander–Grand Falls
- Humber–Sainte-Barbe–Baie-Verte
- Labrador

Yukon
- Yukon

Territoires du Nord-Ouest
- Nunatsiaq
- Western Arctic

Recommandation 2.2.20

Nous recommandons que la nouvelle *Loi électorale du Canada* contienne en annexe une liste des « circonscriptions comportant des localités isolées » et bénéficiant de dispositions spéciales pour le vote, mais que cette liste puisse être modifiée par règlement.

Les modalités de vote dans les circonscriptions comportant des localités isolées

La population des circonscriptions comportant des localités isolées vit en majorité dans de petites villes ou des villages où le scrutin ordinaire continuerait à se dérouler comme dans les régions plus peuplées. C'est surtout dans les très petites localités qu'il faut modifier le mécanisme de scrutin.

Pour le vote par anticipation dans les circonscriptions comportant des localités isolées, nos propositions permettraient d'offrir la possibilité de voter par anticipation dans les localités actuellement trop petites pour être desservies et de mettre sur pied des bureaux itinérants pour les régions très isolées. Les électeurs et électrices obtiendraient un bulletin spécial à n'importe quel bureau de vote par anticipation – comme nous l'ont réclamé plusieurs intervenants du Nord – et, dans les petites localités, en s'adressant au scrutateur ou à la scrutatrice. Cela leur éviterait un déplacement au bureau de vote par anticipation ou au bureau du directeur du scrutin.

Les personnes qui habitent loin du bureau du directeur ou de la directrice du scrutin auront peut-être de la difficulté à s'y rendre pour demander un bulletin spécial. C'est pourquoi ces bulletins devraient aussi être disponibles dans les bureaux auxiliaires, ainsi que dans des endroits – bureaux gouvernementaux ou détachements de la GRC – désignés par le directeur du scrutin.

Dans les zones urbaines, un bulletin spécial envoyé par la poste devrait normalement parvenir au directeur ou à la directrice du scrutin en deux ou trois jours. Dans les circonscriptions comportant des localités isolées, en revanche, les délais pourraient parfois poser des problèmes. Dans ce cas, les électeurs et électrices devraient avoir le droit de remettre leur bulletin au scrutateur ou au greffier du scrutin de leur section. Ces bulletins seraient vérifiés puis comptés en même temps que les votes ordinaires, le jour du scrutin.

Au Yukon, il n'est pas nécessaire, pour les élections territoriales, d'ouvrir des bureaux de vote dans les localités éloignées comptant moins de 25 électeurs et électrices inscrits : ceux-ci votent par correspondance. L'on devrait adopter cette formule pour les élections fédérales en décrétant l'emploi du bulletin spécial dans toutes les sections de vote comptant moins de 25 électeurs inscrits. Le recenseur ou la recenseure du bureau de vote serait chargé de délivrer et de recevoir les bulletins spéciaux jusqu'à 18 h, le cinquième jour précédant le scrutin. Le jour du scrutin, ces bulletins seraient vérifiés et comptés en présence de représentants des candidats en lice ou,

s'ils ne sont pas disponibles, d'au moins deux électeurs désignés comme témoins.

Dans des circonstances exceptionnelles, il est parfois impossible de communiquer avec un électeur ou une électrice autrement que par téléphone, radio ou télécopieur. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait pouvoir recevoir le vote de cette personne par l'un de ces moyens – ou autoriser le scrutateur ou la scrutatrice à le faire – et compter ce vote comme un bulletin spécial. L'opération serait inscrite dans le registre du scrutin. Cette formule constituerait toutefois une solution de dernier recours, puisque le choix de l'électeur serait nécessairement connu du directeur du scrutin; mais celui-ci étant lié par le secret, le caractère confidentiel du vote serait préservé. Il s'agirait alors d'une situation similaire à celle où un scrutateur et un greffier aident un électeur à voter. Pour qu'un tel vote soit accepté, la Loi exigerait que le directeur du scrutin ait pu vérifier l'identité du votant.

Recommandation 2.2.21

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices des circonscriptions et des régions éloignées désignées par la Commission électorale du Canada puissent obtenir un bulletin de vote spécial auprès du personnel électoral local ou à un bureau désigné du gouvernement dans leur région;

b) que les électeurs et électrices des circonscriptions comportant des localités isolées qui auraient de la difficulté à faire parvenir leur bulletin spécial à temps au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin le remettent au scrutateur ou à la scrutatrice, afin qu'il soit compté avec les autres bulletins recueillis par ce bureau, le jour du scrutin; et

c) qu'un directeur ou une directrice du scrutin soit autorisé à recueillir le vote d'un électeur ou une électrice (ou à autoriser un scrutateur ou une scrutatrice à le faire) par téléphone, radio ou télécopieur et qu'il l'inscrive comme un bulletin spécial, s'il n'a aucun autre moyen de recevoir ce vote et qu'il a vérifié l'identité du votant. Cette opération devra être inscrite dans le registre du scrutin.

Les modalités administratives

L'usage répandu des téléphones et des télécopieurs a facilité l'organisation des campagnes électorales dans les régions éloignées. Tout obstacle à leur utilisation devrait donc être éliminé de la *Loi électorale du Canada*. Dans les sections de vote isolées, il faudrait même autoriser la distribution des bulletins de vote par télécopieur; les risques de fraude électorale sont réduits dans les petits villages où chacun est connu du personnel électoral.

La Loi impose des heures d'ouverture uniformes à tous les bureaux de vote, une règle trop rigide pour certaines sections de vote comptant très peu d'électeurs et électrices. Le directeur ou la directrice du scrutin devrait avoir le droit de fermer le bureau avant la clôture officielle du scrutin, à condition que les électeurs puissent remettre leur bulletin spécial au scrutateur ou à la scrutatrice jusqu'à l'heure normale de clôture.

Recommandation 2.2.22

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin des régions éloignées soient autorisés à distribuer les documents d'élection par télécopieur lorsque cela s'avère nécessaire pour desservir les bureaux de vote isolés; et

b) que les directeurs et directrices du scrutin soient autorisés à désigner les bureaux de vote comme des bureaux itinérants dans les régions isolées et à moduler les heures d'ouverture de ces bureaux, à condition d'avertir au préalable les électeurs et électrices, ainsi que les candidats et candidates.

L'évolution des techniques de communication

Les techniques de communication changent constamment, à un rythme qui va en s'accélérant, comme l'illustre bien l'usage de plus en plus répandu du télécopieur. La *Loi électorale du Canada* ne doit pas empêcher l'utilisation de nouvelles techniques, au fur et à mesure de leur apparition, afin de permettre aux modalités de vote de rester conviviales et économiques. Mais on peut difficilement anticiper les prochaines découvertes dans ce domaine. La Loi doit maintenir l'intégrité du système électoral, mais elle ne devrait pas pour autant figer les modalités de vote en fonction des techniques actuelles. Selon nos recommandations du chapitre 7 du volume 1, elle devrait donc autoriser la Commission électorale du Canada à permettre, par voie de règlement, l'utilisation de nouveaux moyens pour communiquer les documents d'élection, y compris les bulletins de vote.

Recommandation 2.2.23

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* autorise la Commission électorale du Canada à utiliser de nouvelles techniques pour communiquer des documents d'élection, à mesure que ces techniques apparaissent, et que ces changements soient autorisés par voie de règlement.

3

LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN

LA PÉRIODE ÉLECTORALE

L'UN DES MESSAGES les plus vigoureusement exprimés durant nos audiences est que les campagnes électorales canadiennes sont trop longues. À six contre un, les intervenants et intervenantes se sont prononcés pour le raccourcissement de la période électorale. Il s'agirait selon plusieurs de l'un des principaux avantages de l'adoption d'une liste permanente des électeurs et électrices.

Il a été suggéré par ailleurs que les élections se tiennent à intervalles fixes, par exemple tous les quatre ans à la même date. Certains jugent cette formule plus équitable parce que le parti au pouvoir ne pourrait plus déclencher les élections à la date qui lui convient. D'autres soulignent qu'on aurait ainsi plus de temps pour former des recenseurs et pour préparer le scrutin.

La durée maximale du mandat de la Chambre des communes est actuellement fixée par la Constitution. La *Charte canadienne des droits et libertés* stipule en effet que « le mandat maximal de la Chambre des communes ... est de cinq ans à compter de la date fixée pour le retour des brefs relatifs aux élections générales correspondantes[1] ». Après cinq ans, il faut dissoudre le Parlement et fixer la date des élections. (Ni la Constitution ni la *Loi électorale du Canada* ne limite la durée des campagnes.) Une élection peut cependant être déclenchée avant ce délai sur recommandation du premier ministre. En outre, selon notre tradition parlementaire, une défaite en Chambre consécutive à un vote de censure entraîne normalement le déclenchement d'une élection. La plupart des démocraties parlementaires prévoient des dispositions analogues, quoique la durée maximale d'un mandat soit dans certains cas plus courte. En Australie et en Nouvelle-Zélande, par exemple, la Chambre des représentants doit être dissoute après un délai de trois ans (bien que le mandat puisse être écourté, comme au Canada). Selon une étude portant sur 83 parlements, 47 chambres basses ou assemblées uniques avaient un mandat maximal de cinq ans, et 26 un mandat de quatre ans (Inter-Parliamentary Union 1986).

Par contre, plusieurs régimes non parlementaires ont établi des mandats fixes : les élections, tenues à intervalles réguliers, sont obligatoirement déclenchées à date fixe. Généralement, ces régimes sont caractérisés par la séparation des pouvoirs : l'exécutif n'est pas choisi par l'assemblée législative et (sauf en de rares exceptions, par exemple en cas d'*impeachment*), il ne peut être démis par un vote des élus. Les États-Unis offrent l'exemple le plus ancien – et le plus connu des Canadiens – d'un gouvernement fondé sur ces principes.

L'établissement d'un mandat fixe retirerait au parti au pouvoir la possibilité de déclencher des élections au moment qui lui est le plus favorable, ce qui serait plus équitable pour l'ensemble des partis. Il serait impossible à un gouvernement d'écourter son mandat parce que les sondages le favorisent ou que l'opposition est affaiblie. Il est vrai que les élections-surprises sont plutôt rares à l'échelle fédérale (où la durée moyenne des mandats est, depuis 1945, de 3,1 ans), mais certaines provinces y ont recouru en quelques occasions au cours des dernières décennies – avec des résultats parfois inattendus.

Cela dit, l'établissement de mandats fixes entraînerait des problèmes majeurs, notamment sur le plan constitutionnel. Ainsi, il serait peut-être possible de tenir les élections fédérales à date fixe tout en maintenant la règle de la démission obligatoire en cas de vote de censure. Mais cette formule hybride serait sans doute insatisfaisante pour tous. Si un gouvernement tombait (ce qui risque davantage de se produire s'il est minoritaire), il faudrait avancer la date des élections. Un gouvernement pourrait donc provoquer sa propre défaite s'il jugeait dans son intérêt de tenir des élections anticipées. Pour éliminer toute possibilité de dérogation, il faudrait procéder à une restructuration constitutionnelle de nos institutions parlementaires. Or, même si on arrivait à s'entendre sur un réaménagement aussi fondamental, rien n'assure qu'il en résulterait un gouvernement plus réceptif. En fait, on pourrait aboutir au résultat inverse. La possibilité d'une défaite par suite d'un vote aux Communes contribue actuellement à la responsabilisation du gouvernement. Cela est d'autant plus vrai en période de crise politique ou de gouvernement minoritaire, comme ce fut le cas entre 1962 et 1968, six années marquées par quatre élections générales. Des mandats à durée fixe permettraient à un gouvernement de passer outre aux pressions politiques dans l'attente du verdict de l'électorat.

De tels mandats risqueraient aussi d'entraîner des modifications substantielles à la durée et à la nature des campagnes électorales. À l'heure actuelle, les partis peuvent choisir leurs candidats et candidates et entreprendre leurs préparatifs avant le déclenchement des élections, mais la campagne ne débute réellement qu'après la publication du décret. Pendant ce délai relativement court, les dépenses électorales des partis et des candidats sont limitées, de manière à assurer une compétition électorale juste et équitable.

Les campagnes sont beaucoup plus longues aux États-Unis, en partie parce que la date de la prochaine élection est toujours connue à l'avance. Les campagnes présidentielles sont souvent lancées 18 mois, sinon plus, avant le jour du scrutin; la plupart des observateurs affirment même que les membres de la Chambre des représentants, dont le mandat est de deux ans, sont constamment en campagne électorale. Par ailleurs, étant donné qu'aucune limite n'est imposée aux dépenses, sauf pour les campagnes présidentielles, les candidats dépensent de plus en plus et, par conséquent, consacrent de plus en plus de temps à la collecte de fonds. L'adoption d'un régime électoral à date fixe au Canada pourrait fort bien avoir le même

effet. Dans ce cas, quiconque disposerait des ressources suffisantes pourrait, sans contrainte, faire campagne plusieurs semaines ou plusieurs mois avant le déclenchement des élections. Cette pratique irait à l'encontre des règles touchant la limitation des dépenses électorales. Paradoxalement, l'adoption de mandats fixes pourrait ainsi contribuer à allonger la période de campagne au lieu de l'écourter. Ce n'est sans doute pas ce que souhaitent les Canadiens et Canadiennes, compte tenu de leur appui au principe de la limitation des dépenses (voir le chapitre 6 du volume 1). Au contraire, tout indique qu'ils sont en faveur de campagnes plus courtes.

Le principal argument en ce sens est que le public devient saturé de politique et finit par se désintéresser de l'élection. Des campagnes plus courtes permettraient également d'en réduire le coût, pour Élections Canada comme pour les candidats et les partis, et faciliteraient la mobilisation de bénévoles. On a souligné à plusieurs reprises que les campagnes provinciales sont beaucoup plus courtes (voir le tableau 3.1).

Tableau 3.1
Durée des périodes électorales au Canada, dans les provinces et dans les territoires
(en jours)

Province ou territoire	Période minimale	Période maximale	Durée des trois dernières campagnes[a]
Terre-Neuve	21	—	22, 22, 22
Île-du-Prince-Édouard[b]	26	32	28, 28, 28
Saskatchewan[b]	29	34	30, 31, 31
Alberta	29	29	29, 29, 29
Colombie-Britannique	29	29	38, 29, 29
Yukon[b]	31	—	31, 31
Manitoba[b]	35	50	36, 36, 48
Nouveau-Brunswick[b]	35	45	39, 41, 45
Nouvelle-Écosse[b]	36	—	40, 40, 39
Ontario[b]	37	74	39, 41, 37
Québec[c]	47	53	33, 41, 48
Territoires du Nord-Ouest[b]	45	53	63, 61, 50
Canada	50	—	66, 57, 52

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Ces données ne tiennent pas compte des élections tenues en octobre 1991 en Saskatchewan et en Colombie-Britannique.

[a]Par ordre chronologique, le chiffre d'extrême droite correspondant à la plus récente élection. Ainsi, dans le cas du Canada, la période électorale a été de 52 jours en 1988, de 57 jours en 1984 et de 66 jours en 1980.

[b]Provinces où le recensement a eu lieu après la publication du décret d'élection.

[c]Le Québec peut procéder au recensement annuellement. Si le décret est publié avant le 30 juin suivant la préparation de la liste électorale, les périodes minimale et maximale seront respectivement de 36 et de 42 jours.

Les opposants au raccourcissement de la période électorale venaient surtout de très grandes circonscriptions où l'organisation des élections exige davantage de temps. Le climat imprévisible du Canada et les longues distances que les chefs des partis doivent parcourir ont aussi été évoqués à l'encontre de cette mesure. Enfin, les représentants de certains petits partis ont souligné qu'ils n'avaient pas assez de travailleurs électoraux pour mener à bien une campagne écourtée.

La Loi actuelle fixe un délai minimal de 50 jours entre la publication du décret d'élection et la tenue du scrutin, mais pas de maximum. Avant 1982, il n'y avait pas non plus de minimum et les campagnes duraient en moyenne une soixantaine de jours.

Le processus électoral des provinces et des territoires est semblable au processus fédéral, et sept d'entre elles ont un système de recensement comparable. Pourtant, la durée moyenne de 35 campagnes provinciales et territoriales récentes a été de 36 jours, contre 58 pour les trois dernières campagnes fédérales. Certes, les élections provinciales et territoriales posent moins de problèmes d'organisation, les circonscriptions étant moins nombreuses et plus petites. Mais même en Ontario, où la situation se compare à celle des élections fédérales, la période électorale est d'environ 10 jours plus courte que la période minimale prévue par la Loi canadienne.

Une campagne plus courte contribuerait à soutenir l'intérêt des électeurs et électrices et, par conséquent, à rehausser le taux de participation. L'expérience des provinces nous a convaincus que les campagnes fédérales pourraient être sensiblement abrégées même sans liste électorale permanente. Par ailleurs, même si l'évolution de la technologie et des communications a déjà entraîné l'accélération des campagnes, les médias et les partis sont forcés de suivre le rythme de l'appareil administratif, sans avantage apparent pour l'électorat. Même dans les régions éloignées, il est possible d'accélérer la conduite des élections, entre autres grâce à la télécopie.

La durée de la période électorale dépend en grande mesure des mécanismes et des délais établis dans la *Loi électorale du Canada*, notamment en ce qui a trait au recensement et à la révision de la liste électorale. Les modifications que nous recommandons permettraient de réduire la durée du recensement et d'en accroître l'efficacité. Selon Élections Canada, la période électorale pourrait déjà être ramenée à seulement 39 jours avec le système de recensement actuel, mais il n'est pas sûr que l'on puisse atteindre cet objectif du premier coup.

Nous sommes parvenus à la conclusion que la campagne électorale pourrait être ramenée à un minimum de 40 jours si le recensement était simplifié comme nous le recommandons, et si le processus de révision était plus étroitement lié au recensement (voir le tableau 3.2). La clé de cette réforme est de faire en sorte que les directeurs et directrices du scrutin soient en poste et aient terminé la plupart de leurs préparatifs bien avant le déclenchement des élections. Nous avons donc recommandé que l'on modifie le processus de nomination des directeurs du scrutin et que ceux-ci

assument certaines responsabilités entre les élections, à titre rémunéré, en plus de leurs fonctions habituelles en période électorale.

Ramener la période électorale à 40 jours n'exigerait pas un changement radical des mécanismes actuels. Il serait toutefois nécessaire de modifier la date de clôture des mises en candidature, qui est fixée aujourd'hui à 28 jours avant le jour du scrutin; il faudrait la fixer à 21 jours avant le scrutin pour permettre aux associations de circonscription de désigner leur candidat ou candidate si elles n'ont pas eu le temps de le faire avant le déclenchement des élections.

Tableau 3.2
Calendrier d'élection du système actuel et du système proposé
(nombre de jours avant le jour du scrutin)

Étapes	Publication du décret d'élection	Nomination des recenseurs	Début du recensement	Fin du recensement	Liste électorale préliminaire	Clôture des mises en candidature	Jour du scrutin
Calendrier actuel	50e jour	45-39e jour[a]	38e jour	32e jour	25e jour	28e jour	0
Calendrier proposé (40 jours)	40e jour	40-33e jour[b]	34e jour[c]	28e jour	26e jour	21e jour	0

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Note : Le calendrier des campagnes électorales se décline à rebours à partir du jour du scrutin, qui est le jour 0. Ainsi, par exemple, si l'on fixe la publication du décret d'élection au 50e jour, cela signifie que le décret doit être publié le 50e jour précédant le jour du scrutin.

[a]Les candidats et candidates ont jusqu'au 45e jour avant le jour du scrutin pour désigner les recenseurs; ils ne peuvent le faire plus tard, même s'ils n'ont pas prévu un nombre suffisant de recenseurs.

[b]Les partis seraient consultés et requis de nommer leurs recenseurs avant le déclenchement des élections. Le directeur ou la directrice du scrutin pourrait accepter leur nomination ou recruter d'autres recenseurs avant la publication du décret. Leur nomination serait alors confirmée dès la publication du décret.

[c]Cette date est donnée à titre indicatif seulement et ne fait pas partie de nos recommandations. Il reviendrait à la Commission électorale de fixer la période du recensement.

Nous estimons qu'une campagne de 40 jours, avec un processus de recensement, constitue un minimum raisonnable si on adopte un système de liste électorale plus souple. La Commission électorale du Canada devrait poster des bulletins spéciaux aux électeurs et électrices canadiens vivant à l'étranger au moins 30 jours avant le scrutin pour leur permettre de les retourner à temps. Il serait par ailleurs difficile d'organiser des élections dans les circonscriptions urbaines en moins de 35 jours en utilisant une liste permanente, à moins de sacrifier une partie de la période de révision, ou en moins de 35 jours dans les circonscriptions particulièrement grandes ou comportant des localités isolées.

La durée des campagnes fédérales n'étant assujettie à aucun maximum, le gouvernement dispose d'une certaine latitude quant au choix du jour du scrutin. Or cela risque d'aller à l'encontre de l'objectif de raccourcissement. En outre, le prolongement des campagnes n'est pas sans effet sur les candidats et candidates ainsi que sur les partis, étant donné que leurs limites de dépenses sont les mêmes, quelle que soit la durée de la campagne. Il n'est pas déraisonnable de prévoir une certaine souplesse dans le choix de la

date du scrutin, par exemple en cas d'élections imprévues ou hivernales, mais cela n'empêche pas de prévoir une période maximale afin d'atteindre l'objectif fixé.

Recommandation 2.3.1

Nous recommandons :

a) que la durée de la période électorale soit de 40 jours au minimum et de 47 jours au maximum; et
b) que la date de clôture des mises en candidature soit fixée à 21 jours avant le jour du scrutin.

LE JOUR DU SCRUTIN

Trois provinces et les deux territoires tiennent leurs élections le lundi, et aucune province le dimanche ou le samedi. À l'échelle fédérale, les élections ont lieu le lundi, sauf s'il s'agit d'un congé fédéral ou provincial, auquel cas elles se tiennent le mardi.

Nous avons longuement étudié la possibilité de tenir les élections le dimanche. Une cinquantaine d'intervenants et intervenantes ont abordé cette question à nos audiences. Près des deux tiers étaient favorables à l'idée.

Un scrutin dominical augmenterait le taux de participation, a-t-on fait valoir, puisque la plupart des Canadiens et Canadiennes ne travaillent pas ce jour-là. De plus, étant donné que la plupart des gens votent après leur journée de travail, cela éliminerait les files d'attente aux bureaux de vote. Ce changement faciliterait également l'aménagement de bureaux de vote dans les édifices publics, ainsi que le recrutement du personnel électoral et des travailleurs de partis. Enfin, cela serait conforme à l'évolution de la société canadienne, qui accepte de plus en plus les activités non traditionnelles le dimanche, notamment l'ouverture des commerces de détail.

Les opposants à cette mesure affirment que tenir les élections le dimanche entraînerait une baisse du taux de participation et que la plupart des Canadiens et Canadiennes s'y opposeraient. Soucieux du respect des croyances religieuses, ils estiment en outre que le dimanche est un jour de repos réservé à la famille, et ne saurait donc servir à des élections.

En Europe, les pays qui tiennent leurs élections le dimanche, comme la France et l'Allemagne, enregistrent des taux de participation plus élevés. Certes, d'autres facteurs sont à l'œuvre, mais tout indique que l'effet serait similaire au Canada.

En revanche, nos recherches montrent clairement que les Canadiens et Canadiennes ne sont pas prêts à aller aux urnes le dimanche. Notre enquête auprès de présidents et présidentes d'associations de circonscription a révélé que 65 % d'entre eux s'y opposaient (Carty 1991a CR). De plus, lors d'un sondage national effectué au cours de l'été 1990, plus de 70 % des personnes qui ont exprimé un avis sur la question ont rejeté l'idée de voter le dimanche (Environics 1990). Parmi l'ensemble de l'échantillon, 52 % étaient

contre, et 39 % pour. Au Québec, où les élections municipales ont lieu le dimanche, nous avons recueilli 50 % d'avis favorables et 40 % d'avis défavorables; dans les autres provinces, les avis défavorables ont atteint jusqu'à 68 % (en Saskatchewan).

En conséquence, nous ne recommandons pas que les élections fédérales se tiennent un autre jour que le lundi. On devrait par contre éliminer l'obligation que celles-ci soient remises au mardi si le lundi de la semaine prévue coïncide avec un congé provincial ou fédéral. La décision de reporter ou non l'élection à un autre lundi devrait revenir au premier ministre.

Les objections contre les élections le dimanche n'ont évidemment pas le même poids quand il s'agit du vote par anticipation, puisque les électeurs ont alors le choix. Le fait de permettre un tel vote le dimanche offrirait une plus grande souplesse, sans que personne ne soit obligé d'aller aux urnes un jour où il s'y oppose.

Recommandation 2.3.2

Nous recommandons que les élections aient lieu le lundi.

LES HEURES DU SCRUTIN

Le jour du scrutin, les bureaux de vote sont ouverts de 9 h à 20 h, soit un total de 11 heures dans chaque fuseau horaire. Les résultats non officiels commencent à être divulgués aussitôt après le dépouillement des votes ordinaires, généralement environ une demi-heure après la clôture du scrutin dans chaque fuseau horaire.

Étant donné que le Canada s'étend sur six fuseaux horaires, les résultats des élections dans les provinces de l'Est peuvent être connus dans l'Ouest alors que les bureaux de vote y sont encore ouverts (voir le tableau 3.3). Cela donne l'impression que les jeux sont faits avant même que les électeurs et électrices aient fini de voter. Diverses recommandations nous ont été adressées à ce sujet.

Ainsi que nous l'avons mentionné au chapitre 2 du volume 1, nos études ont révélé que « l'effet décalage horaire » n'influence pas vraiment à la baisse le taux de participation des gens de l'Ouest (Eagles 1991b CR). Néanmoins, ceux-ci peuvent avoir l'impression que leur vote a moins d'importance lorsque le résultat est connu avant qu'ils n'aient voté, et certains s'abstiennent peut-être de voter pour cette raison. L'élection générale de 1980 en offre un bon exemple. Dès l'annonce des résultats de l'Ontario, les libéraux avaient remporté suffisamment de sièges pour former le gouvernement. Si les résultats avaient été annoncés d'ouest en est, il aurait fallu attendre ceux de l'Île-du-Prince-Édouard pour connaître l'issue du scrutin. De toute évidence, le vote aurait alors acquis une tout autre signification pour les électeurs et électrices des provinces de l'Ouest.

En vertu de la *Loi électorale du Canada*, il est interdit de publier les résultats dans une région avant que le scrutin n'y soit terminé. Cette disposition, qui date du temps où les résultats étaient communiqués par télégraphe,

est aujourd'hui désuète en raison des nouvelles techniques de radiodiffusion et de télécommunications. Ainsi, les stations frontalières américaines peuvent diffuser les résultats des provinces de l'Est avant que les téléspectateurs et les auditeurs de l'Ouest aient fini de voter. Il est en outre impossible d'empêcher la transmission des résultats par téléphone ou par télécopieur vers l'Ouest, et de plus en plus difficile d'y bloquer la réception par satellite ou par câble des nouvelles diffusées dans les provinces de l'Est.

Tableau 3.3
Heures du scrutin : situation actuelle

Province ou région	Heure locale	Heure de l'Est	Heure de publication des résultats (heure de l'Est)*
Terre-Neuve	9 h à 20 h	7 h 30 à 18 h 30	19 h
Atlantique	9 h à 20 h	8 h à 19 h	19 h 30
Québec	9 h à 20 h	9 h à 20 h	20 h 30
Ontario	9 h à 20 h	9 h à 20 h	20 h 30
Territoires du Nord-Ouest (Arctique de l'Est)	9 h à 20 h	9 h à 20 h	20 h 30
Manitoba	9 h à 20 h	10 h à 21 h	21 h 30
Saskatchewan	9 h à 20 h	10 h à 21 h	21 h 30
Alberta	9 h à 20 h	11 h à 22 h	22 h 30
Territoires du Nord-Ouest (Arctique de l'Ouest)	9 h à 20 h	11 h à 22 h	22 h 30
Colombie-Britannique	9 h à 20 h	12 h à 23 h	23 h 30
Yukon	9 h à 20 h	12 h à 23 h	23 h 30

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Les zones en gris correspondent aux résultats qui sont actuellement rendus publics avant la clôture du scrutin en Colombie-Britannique et au Yukon.

D'après nos études, les Canadiens et Canadiennes sont très sensibles à la divulgation prématurée des résultats et souhaitent que ce problème soit résolu en modifiant les heures du scrutin. Lors d'une enquête nationale, 70 % des personnes interrogées voyaient là un problème réel, que 41 % qualifiaient même de grave (Environics 1990). Ces préoccupations ont aussi été exprimées à nos audiences, surtout par des gens des provinces de l'Ouest mais également par certaines personnes des provinces de l'Atlantique.

Parmi les recommandations formulées à ce sujet, on a suggéré de retarder le dépouillement du scrutin dans les provinces de l'Est jusqu'à la fermeture des bureaux de vote en Alberta et en Colombie-Britannique, de prolonger la période du scrutin à deux jours, ou d'appliquer des horaires différents pour chaque fuseau.

Au cours de notre enquête, nous avons aussi évoqué l'idée de faire voter toutes les régions du pays en même temps, de façon à ce que les résultats soient annoncés partout simultanément. Plus de la moitié des répondants étaient très favorables à cette formule, 29 % étaient favorables et seulement 11 % étaient contre.

Les directeurs et directrices du scrutin ainsi que les responsables de partis que nous avons consultés ont aussi approuvé cette idée, quoique dans des proportions moindres. Les membres du personnel électoral s'inquiètent des problèmes de fatigue et de sécurité qui pourraient survenir s'ils étaient appelés à travailler tard dans la soirée.

Malgré tout, nous hésitons à recommander d'uniformiser les heures de scrutin dans tout le pays, pour des raisons d'ordre pratique. Il faudrait en effet que le vote ait lieu entre 11 h 30 et 22 h 30 à Terre-Neuve, entre 11 h et 22 h dans les autres provinces de l'Atlantique, entre 10 h et 21 h en Ontario et au Québec, entre 9 h et 20 h au Manitoba et en Saskatchewan, entre 8 h et 19 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, et entre 7 h et 18 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Cela aurait des effets perturbateurs aux deux extrémités du pays. Dans la région de l'Atlantique, le personnel devrait travailler jusqu'à minuit le jour de l'élection, alors qu'en Colombie-Britannique et au Yukon on éliminerait la période de deux heures où les gens votent le plus, soit de 18 h à 20 h. En outre, cette mesure pourrait être discriminatoire envers les personnes qui, en raison de leur travail, trouvent plus commode de voter en fin de journée. Par ailleurs, fermer les bureaux à 18 h en Colombie-Britannique et au Yukon aurait une incidence sur les entreprises, qui doivent accorder à leur personnel du temps libre rémunéré pour voter. Enfin, les effets de ce changement sur les partis politiques seraient probablement inégaux. Le projet de loi C-113, qui proposait en 1982 un tel étalement des heures de scrutin, fut d'ailleurs jugé inacceptable.

Il s'agit donc d'élaborer un mécanisme qui réponde aux préoccupations des provinces de l'Ouest, qui soit équitable envers les différents groupes et régions, et qui ne perturbe pas trop l'électorat ni le personnel électoral. L'objectif fondamental, rappelons-le, est de veiller à ce que les électeurs et électrices des provinces de l'Ouest ne sachent pas avant la fermeture de leurs bureaux de vote qui formera le prochain gouvernement. On doit donc éviter la divulgation prématurée des résultats de l'Ontario et du Québec, dont les 174 circonscriptions constituent plus de la moitié des sièges de la Chambre des communes. Il nous apparaît toutefois que la divulgation de quelques résultats – en l'occurrence ceux des 32 sièges des provinces de l'Atlantique – serait acceptable, à condition que les autres résultats de l'Est ne soient rendus publics qu'après la clôture du scrutin dans l'Ouest.

Trois heures séparent les fuseaux horaires de l'Est et du Pacifique, et le personnel des bureaux de vote commence à annoncer les résultats environ une demi-heure après la clôture du scrutin. En conséquence, si le vote se terminait à 21 heures en Ontario et au Québec, les premiers résultats

commenceraient à être diffusés à la radio et à la télévision à 21 h 30, heure de l'Est, soit 18 h 30 en Colombie-Britannique et au Yukon. Il faudrait retarder le dépouillement d'une demi-heure au Québec et en Ontario et avancer d'une heure la fermeture des bureaux de vote en Colombie-Britannique et au Yukon afin que les électeurs de cette région n'apprennent les résultats qu'après la clôture du scrutin.

Mais une telle mesure ferait problème. Après avoir consulté les directeurs et directrices du scrutin, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il ne serait pas opportun de reporter d'une demi-heure le dépouillement dans les bureaux de vote ordinaires. En outre, puisque le personnel resterait sur place, il serait logique de garder les bureaux ouverts pour cette période supplémentaire. Il serait peu utile par ailleurs de retarder la transmission des résultats aux bureaux des directeurs et directrices du scrutin, car les représentants des partis seraient en mesure, dès la fin du dépouillement, de faire connaître rapidement les résultats.

Nous proposons donc que les bureaux de vote soient ouverts de 9 h 30 à 21 h 30 (heure locale) dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Ontario, de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan, de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, et de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon. Aucun bureau de vote ne resterait ouvert plus tard que 21 h 30 ni ne fermerait plus tôt que 19 h. La fermeture tardive des bureaux de vote dans certaines régions constituerait une nouveauté au Canada, mais de tels horaires existent déjà ailleurs, notamment en Grande-Bretagne et dans plusieurs États américains. Comme le montre le tableau 3.4, en comptant une demi-heure pour le dépouillement des votes, les seuls résultats électoraux dont pourraient disposer les électeurs et électrices du reste du Canada avant la clôture du scrutin dans leur région seraient ceux des 32 circonscriptions des provinces de l'Atlantique. À l'heure actuelle, les électeurs de Colombie-Britannique peuvent connaître les résultats de 262 circonscriptions avant de voter.

Recommandation 2.3.3

Nous recommandons :

a) que les bureaux de vote soient ouverts pendant 12 heures, plutôt que 11 heures, le jour du scrutin; et

b) que les heures locales du scrutin soient de 9 h 30 à 21 h 30 à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario; de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan; de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest; et de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Tableau 3.4
Heures de scrutin : proposition pour une journée de 12 heures

Province ou territoire	Heure locale	Heure de l'Est	Heure de publication des résultats (heure de l'Est)*
Terre-Neuve	9 h 30 à 21 h 30	8 h à 20 h	20 h 30
Atlantique	9 h 30 à 21 h 30	8 h 30 à 20 h 30	21 h
Québec	9 h 30 à 21 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Ontario	9 h 30 à 21 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Manitoba	8 h 30 à 20 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Saskatchewan	8 h 30 à 20 h 30	9 h 30 à 21 h 30	22 h
Alberta	8 h à 20 h	10 h à 22 h	22 h 30
Territoires du Nord-Ouest	8 h à 20 h	10 h à 22 h	22 h 30
Colombie-Britannique	7 h à 19 h	10 h à 22 h	22 h 30
Yukon	7 h à 19 h	10 h à 22 h	22 h 30

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Les zones en gris correspondent aux résultats qui seraient rendus publics avant la clôture du scrutin en Colombie-Britannique et au Yukon.

DÉCÈS OU DÉSISTEMENT D'UN CANDIDAT OU UNE CANDIDATE

Les cas de décès

Selon la *Loi électorale du Canada*, l'élection prévue dans une circonscription doit être ajournée si l'un des candidats ou candidates meurt entre la date limite des mises en candidature et la clôture du scrutin. Cette disposition a rarement été appliquée : depuis 1945, trois candidats seulement sont décédés dans la période considérée (ces cas sont survenus en 1957, en 1962 et en 1980). La nouvelle date de clôture des mises en candidature est alors fixée entre 20 jours et un mois après la mort du candidat, et la date des élections 28 jours plus tard. Le décès d'un candidat ou une candidate peut donc reporter l'élection de 58 jours. Par ailleurs, aucune disposition ne prévoit la marche à suivre lorsqu'une personne qui a présenté officiellement sa candidature meurt juste avant la clôture officielle des mises en candidature.

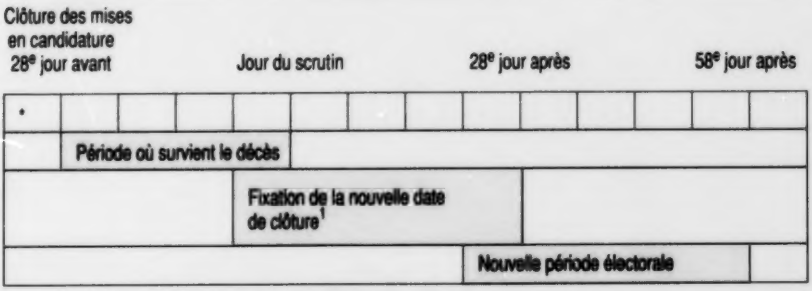
Ces dispositions gagneraient à être révisées. D'une part, le délai de près de deux mois qui pourrait s'écouler avant le comblement du siège risque de prolonger inutilement l'incertitude en cas de gouvernement minoritaire. D'autre part, un parti dont un candidat ou une candidate mourrait juste avant la date de clôture des mises en candidature pourrait éprouver de la difficulté à trouver un remplaçant et à remplir les conditions de mise en candidature dans les délais prescrits.

Le délai prévu avant la tenue d'une nouvelle élection est inutilement long et devrait être réduit (voir la figure 3.1). De plus, la Loi devrait prévoir

le cas où une personne qui a présenté officiellement sa candidature meurt le jour même de la clôture des mises en candidature, ou peu avant.

Figure 3.1
Décès d'un candidat ou une candidate : situation actuelle et recommandations

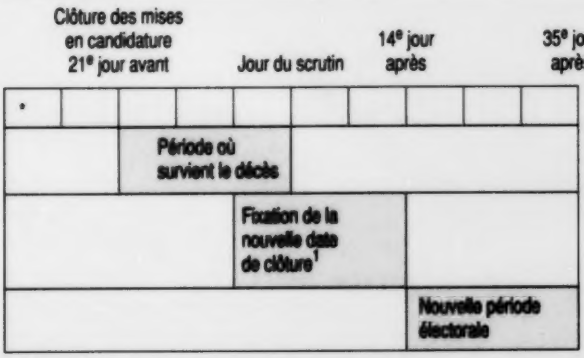
Situation actuelle



*Chaque bloc de la première rangée représente une semaine.

[1]Période où sera fixée la nouvelle date de clôture des mises en candidature, selon la date du décès.

Recommandations



Source : Commission royale, Direction de la recherche.

*Chaque bloc de la première rangée représente une semaine.

[1]Période où sera fixée la nouvelle date de clôture des mises en candidature, selon la date du décès.

Comme les élections générales et partielles, l'élection consécutive au décès d'un candidat ou une candidate devrait avoir lieu le lundi. Afin d'accorder aux partis au moins une semaine pour recruter et désigner un nouveau candidat, la nouvelle date de clôture des mises en candidature pourrait être fixée au deuxième lundi suivant la date du décès. L'élection se tiendrait 21 jours après cette date. Ces règles s'appliqueraient également advenant la mort, dans la semaine précédant la date limite, d'une personne qui aurait déjà déposé sa déclaration de candidature. Les partis conserveraient ainsi leur droit d'être représentés. Mais ces règles ne s'appliqueraient pas aux candidats indépendants.

Recommandation 2.3.4

Nous recommandons :

a) que l'élection prévue dans une circonscription soit ajournée advenant le décès, dans les 21 jours précédant la clôture du scrutin, du candidat ou de la candidate désigné d'un parti enregistré;
b) que la nouvelle date de clôture des mises en candidature soit fixée au second lundi suivant la date du décès, et que l'élection soit tenue 21 jours après cette nouvelle date de clôture;
c) que l'investiture des candidats et candidates restants demeure valable quand une élection est ajournée;
d) que l'on prolonge la période de révision de la liste électorale; et
e) que les bulletins spéciaux reçus soient détruits, et que le directeur ou la directrice du scrutin fasse parvenir à ceux qui en font la demande un nouveau bulletin spécial accompagné d'un avis précisant la date de l'élection ajournée; et, si un candidat ou une candidate meurt après le jour du vote par anticipation, que ces bulletins soient détruits.

Les cas de désistement

Le désistement d'une personne qui a présenté officiellement sa candidature est un phénomène assez courant : il survient trois ou quatre fois par élection, le plus souvent dans les délais prescrits par la *Loi électorale*. Celle-ci interdit à quiconque de retirer sa candidature à partir du 25e jour précédant le scrutin, soit le deuxième jour suivant la clôture des mises en candidature. Si le candidat ou la candidate d'un parti enregistré se désiste après cette date, son retrait est définitif et le parti ne peut présenter aucun autre candidat. En 1988, un candidat s'est ainsi désisté deux jours après la date de clôture. Cinq jours plus tard, une personne qui souhaitait le remplacer présenta une demande en ce sens à la Cour fédérale du Canada. La demande fut rejetée. Par la suite, le candidat qui s'était désisté tenta en vain de réintégrer l'arène électorale : on fit valoir qu'il était impossible de prolonger le délai de présentation des candidatures.

L'intérêt public ne serait d'aucune façon menacé si l'on permettait aux candidats et candidates de se désister dans les 25 derniers jours d'une campagne. L'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et le Québec sont beaucoup plus souples à cet égard et permettent dans certains cas à un candidat de se retirer jusqu'à la clôture du scrutin. Nous proposons qu'un candidat puisse se retirer jusqu'à la veille du scrutin à 18 h. Il serait alors trop tard pour modifier les bulletins de vote, mais ce délai suffirait pour que les médias rapportent l'événement et que le directeur ou la directrice du scrutin en avise officiellement le personnel des bureaux de vote. En outre, le désistement

d'un candidat serait clairement indiqué sur l'affiche de présentation des candidats dont nous recommandons l'installation dans tous les bureaux de vote. La Commission électorale pourrait donner des directives supplémentaires sur la façon d'informer les électeurs qui se présentent aux urnes.

Pour ce qui est de nommer un candidat ou une candidate de remplacement, il devrait cependant être interdit de le faire après la clôture des mises en candidature. On éliminerait ainsi la possibilité qu'un candidat fasse l'objet de pressions pour céder sa place à un autre si, par exemple, les perspectives de victoire de son parti s'amélioraient soudainement. Cette règle de « non-remplacement », qui existe déjà ailleurs, vise à préserver l'intégrité du processus électoral.

Recommandation 2.3.5

Nous recommandons :

a) que les candidats et candidates puissent se désister jusqu'à 18 h la veille du jour du scrutin; et
b) que le désistement d'un candidat ou une candidate survenant après la clôture des mises en candidature soit définitif et qu'il soit interdit à tout candidat de remplacement de se présenter.

LA NOMINATION DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES DU SCRUTIN

Plusieurs de nos propositions imposeront de nouvelles responsabilités aux directeurs et directrices du scrutin, principaux représentants de la Commission électorale du Canada dans chaque circonscription, et ses seuls représentants entre les élections. La période électorale ne peut être raccourcie sans un tel réaménagement des responsabilités.

À l'heure actuelle, il est pratiquement impossible aux directeurs et directrices du scrutin d'entamer les préparatifs avant la publication du décret d'élection : ils ne peuvent ni louer des locaux, ni recruter ou nommer des recenseurs et recenseures, et leur travail n'est pas rémunéré. La période électorale est donc pour eux une période de crise permanente, car ils n'ont que 50 jours pour organiser leur bureau, recruter et former près de 1 000 personnes et diriger le scrutin. Qui plus est, ils doivent veiller au strict respect de toutes les formalités prévues par la Loi.

Si la campagne ne durait que 40 jours comme nous le recommandons, les directeurs et directrices du scrutin auraient à faire le plus de préparatifs possible avant le déclenchement des élections : choix de l'emplacement des bureaux de vote, consultation des partis, recrutement des recenseurs et recenseures, et rencontres avec les groupes communautaires en vue de faciliter le vote aux personnes ayant des besoins spéciaux. Ils devraient être rémunérés pour ce travail, à temps partiel ou à forfait.

Puisque leurs responsabilités seraient accrues, il importerait qu'ils soient qualifiés et compétents. Il faudra donc modifier le processus de nomination, et prévoir des dispositions permettant leur renvoi pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant.

Les directeurs et directrices du scrutin sont nommés par le gouverneur en conseil pour une période indéterminée ou, en pratique, jusqu'à ce que les limites de leur circonscription soient modifiées. En cas de redécoupage, les gouvernements préfèrent habituellement nommer de nouveaux titulaires plutôt que de conserver des personnes expérimentées qui se sont bien acquittées de leurs tâches. Aucune date limite n'est imposée pour doter les postes devenus vacants par suite d'un redécoupage, et les nouvelles nominations sont souvent faites tardivement. Toute révision de la carte électorale entraîne donc la nomination de nombreux directeurs du scrutin sans expérience, et dont beaucoup sont nommés trop tard pour recevoir une formation adéquate. À l'élection de 1988, par exemple, qui a eu lieu juste après un redécoupage des circonscriptions, 86 % des directeurs du scrutin occupaient ce poste pour la première fois; ce pourcentage était de 54 % en 1979.

La Loi exige que les postes vacants soient remplis dans les 60 jours, mais cette disposition n'est pas souvent respectée. En outre, le directeur général des élections n'exerce aucun pouvoir sur la nomination des directeurs ou directrices du scrutin, et ne peut empêcher l'embauche d'une personne inapte ou incompétente.

Dans leurs rapports au Parlement, les directeurs généraux des élections ont réclamé que la procédure de nomination des directeurs et directrices du scrutin soit modifiée. Ils ont notamment recommandé qu'on leur confie la tâche de nommer ceux-ci dans les cas où le gouvernement n'aurait pas comblé le poste dans les 60 jours, et que les nominations soient effectuées par concours, comme cela se fait actuellement au Québec.

La nomination à un poste de directeur ou directrice du scrutin était autrefois considérée comme une récompense politique. Selon nos recherches, cette attitude change peu à peu, peut-être parce que les partis accordent plus d'importance à la bonne marche des élections au niveau local. Parmi les présidents et présidentes d'associations de circonscription qui ont répondu à notre enquête, les deux tiers se sont dits d'accord pour qu'Élections Canada nomme les directeurs du scrutin, sans que les candidats soient proposés par le député local ou par le parti au pouvoir. Ils approuvaient dans les mêmes proportions l'idée de rémunérer les directeurs et directrices du scrutin pour leur travail à temps partiel entre les élections.

Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il serait plus avantageux et plus rentable d'améliorer la procédure de nomination actuelle plutôt que de la changer du tout au tout. Cette méthode a fait ses preuves : elle permet de sélectionner des personnes qui ont une certaine expérience de l'organisation des élections fédérales à l'échelle locale, et qui ont à cœur le processus démocratique. Il est aujourd'hui reconnu que les directeurs et

directrices du scrutin s'acquittent de leurs tâches de façon impartiale. Rien ne prouve qu'on obtiendrait de meilleurs résultats en les nommant par voie de concours, quoique cela éviterait à la Commission d'avoir à engager des gens ayant pour la plupart acquis leur expérience au sein d'un parti politique. Il serait toutefois possible de donner au directeur général des élections et à la Commission électorale des moyens accrus pour assurer la qualité de l'administration du scrutin. Ainsi, comme nous le recommandons, le directeur général et la Commission pourraient évaluer de manière suivie le travail des directeurs du scrutin. Ceux-ci auraient, en effet, à rendre des comptes à la Commission, qui aurait le pouvoir de recommander le renouvellement de leur mandat et de garder en poste les plus compétents, en cas de redécoupage mineur. Le directeur général des élections et la Commission pourraient ainsi exercer une certaine autorité sur les directeurs du scrutin après l'entrée en fonction de ces derniers, sans avoir à s'engager directement ou indirectement dans un processus de nomination où la plupart des postulants auraient vraisemblablement un passé partisan.

Le gouvernement devrait être tenu de combler les postes vacants dans les 90 jours, après quoi la Commission électorale du Canada aurait le pouvoir de le faire. Les directeurs et directrices du scrutin seraient nommés pour un mandat de sept ans, renouvelable sur recommandation de la Commission.

Les modifications dues à un redécoupage sont souvent mineures et ne devraient pas entraîner le remplacement des directeurs du scrutin concernés. Le directeur général des élections devrait pouvoir maintenir ces derniers en poste si les limites de leur circonscription restent sensiblement les mêmes et s'ils y résident toujours. Il devrait décider des circonscriptions répondant à ces critères dans les 30 jours suivant l'adoption de la nouvelle carte électorale, après quoi le gouvernement aurait 90 jours pour combler tous les postes vacants. Pour assurer que les directeurs du scrutin soient attentifs aux besoins de l'électorat, il faudrait aussi veiller à ce que les nominations soient plus représentatives, surtout dans les collectivités où vivent de nombreuses personnes qui ne sont pas d'origine française ou anglaise, notamment des citoyens et citoyennes d'ascendance autochtone.

Pour assurer une administration efficace du scrutin, il faudrait que les directeurs et directrices du scrutin rendent des comptes à la Commission électorale. À l'heure actuelle, le directeur général des élections ne détient quasiment aucun pouvoir sur eux, si ce n'est de retenir le paiement de leurs honoraires. En vertu de la Loi, le gouverneur en conseil peut démettre un directeur du scrutin pour incompétence ou inaptitude, mais le cas est rare. Ce pouvoir devrait être transféré à la Commission électorale, qui agirait sur recommandation du directeur général des élections. La Commission devrait pouvoir renvoyer un titulaire pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant.

La Loi précise qu'un directeur ou une directrice du scrutin peut être démis de ses fonctions s'il « s'est rendu coupable de partialité politique, que ce soit ou non dans l'exercice de ses fonctions sous le régime de la

présente loi ». Cette disposition semble avoir pour but d'empêcher toute activité partisane ou tout étalage de partisanerie de la part des directeurs du scrutin dans l'exercice de leurs fonctions. La nouvelle Loi devrait exiger plus clairement la neutralité politique.

Élections Canada révise actuellement la rémunération des directeurs et directrices du scrutin. Ceux-ci devraient également être rétribués pour le travail de sensibilisation et de préparation qu'ils effectueraient à temps partiel entre les élections.

Recommandation 2.3.6

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin soient nommés par le gouverneur en conseil;
b) que la Commission électorale du Canada puisse nommer un directeur ou une directrice du scrutin quand le gouverneur en conseil ne comble pas le poste vacant dans les 90 jours;
c) que les directeurs et directrices du scrutin soient nommés pour un mandat de sept ans, renouvelable pour sept ans sur recommandation de la Commission électorale;
d) que le directeur général ou la directrice générale des élections puisse maintenir à son poste tout directeur ou directrice du scrutin dont la circonscription a été modifiée par un redécoupage, à condition que la modification soit mineure et que le ou la titulaire continue de résider dans la nouvelle circonscription;
e) que la Commission électorale, sur recommandation du directeur général ou de la directrice générale des élections, puisse démettre de ses fonctions un directeur ou une directrice du scrutin pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant;
f) que tout directeur ou directrice du scrutin s'abstienne obligatoirement d'adhérer à un parti politique, de faire tout don politique, de se livrer à une activité politique partisane et de faire preuve de partialité politique dans le cadre de son travail;
g) que le directeur général ou la directrice générale des élections puisse retenir les services des directeurs et directrices du scrutin entre les élections pour préparer le scrutin à venir et sensibiliser la population au nom de la Commission électorale; et
h) que l'on s'efforce davantage d'engager des directeurs et directrices du scrutin capables de répondre aux besoins des électeurs et électrices qui ne parlent ni le français ni l'anglais, dans les circonscriptions où ceux-ci vivent en grand nombre.

LE PERSONNEL DES BUREAUX DE VOTE

Les directeurs et directrices du scrutin nomment dans chaque bureau de vote un scrutateur ou une scrutatrice qui, à son tour, choisit un greffier ou une greffière. La Loi n'exige pas que les scrutateurs soient nommés par un ou des candidats locaux, comme c'est le cas pour les recenseurs. Mais cet usage est répandu dans plusieurs circonscriptions, et les nominations sont alors effectuées par le député sortant ou le candidat du parti au pouvoir.

La Loi prévoit que le greffier ou la greffière, qui seconde le scrutateur dans l'administration du scrutin et le dépouillement des votes, est nommé par ce dernier plutôt que par le directeur ou la directrice du scrutin. Tous deux peuvent donc appartenir au même parti politique, ce qui risque de susciter des doutes sur l'impartialité du processus électoral.

Certaines provinces ont réglé le problème en faisant nommer les scrutateurs et scrutatrices ainsi que les greffiers et greffières par des candidats de partis différents. En Ontario et dans l'Île-du-Prince-Édouard, le candidat ou la candidate du parti au pouvoir nomme les scrutateurs, tandis que les greffiers sont désignés par le candidat de l'opposition dont le parti a recueilli le plus de voix aux élections précédentes.

Nous recommandons une procédure analogue pour les élections fédérales. Les scrutateurs et les greffiers devraient être nommés par le directeur du scrutin, sur recommandation des candidats et candidates dont les partis sont arrivés en première et seconde places aux élections précédentes dans la circonscription. Le directeur ou la directrice du scrutin procédera toutefois aux nominations nécessaires si les candidats n'ont proposé personne au plus tard deux semaines avant le scrutin, ou s'ils n'ont pas prévu suffisamment d'individus qualifiés pour les postes à combler. Les membres du personnel des bureaux de vote doivent avoir qualité d'électeur dans la circonscription visée.

En cas d'absence ou de maladie d'un scrutateur, rien n'assure que le greffier ou la greffière puisse prendre sa relève, étant donné que sa seule formation lui a généralement été donnée par ce scrutateur. Au Québec, les greffiers, appelés secrétaires de bureau de vote, sont formés en même temps que les scrutateurs et scrutatrices afin de pouvoir les remplacer au besoin. Il conviendrait d'adopter une telle pratique à l'échelon fédéral pour améliorer le fonctionnement des bureaux de vote.

La Loi prévoit, sans toutefois l'exiger, la nomination d'un scrutateur ou une scrutatrice principal dans les centres de vote regroupant au moins cinq bureaux. Leur rôle consiste à tenir le directeur du scrutin informé et à veiller au maintien de l'ordre dans les bureaux.

Au Québec, chaque bureau de vote est doté d'un scrutateur principal que l'on appelle « préposé à l'information et au maintien de l'ordre ». Il a pour fonctions d'orienter les électeurs et électrices vers leur bureau de vote, de résoudre les problèmes qui peuvent survenir à un bureau particulier, et, une fois le dépouillement terminé, d'en communiquer les résultats au bureau du directeur du scrutin. Il assume également la liaison avec ce dernier pendant les heures du scrutin.

Aux élections fédérales, un scrutateur principal devrait obligatoirement être nommé dans les centres de vote de cinq bureaux et plus. Dans les autres, cette fonction devrait être confiée à l'un ou l'autre des scrutateurs et scrutatrices présents.

La Loi actuelle permet à un scrutateur ou une scrutatrice d'embaucher un « constable »; dans un centre de vote, cette responsabilité revient au directeur ou à la directrice du scrutin. Le manuel publié par Élections Canada à l'intention des directeurs du scrutin prévoit un maximum de deux agents dans un centre de vote regroupant quatre ou cinq bureaux, et de quatre agents dans ceux qui en regroupent huit à dix. Il est interdit de regrouper plus de dix bureaux de vote dans un seul endroit, sauf s'il s'agit d'un usage local admis et si le directeur général des élections donne son approbation.

La fonction exacte des « constables » prête à une certaine confusion. S'ils doivent en principe maintenir l'ordre pendant le scrutin, la plupart consacrent l'essentiel de leur temps à guider les électeurs et électrices et à répondre à leurs questions, tâches pour lesquelles ils n'ont souvent reçu aucune formation. Par ailleurs, la Loi autorise les scrutateurs et scrutatrices à exercer « l'autorité d'un agent de la paix » si la situation l'exige. En cas de désordre ou de fraude électorale, l'un ou l'autre des responsables est requis de faire appel à la police locale.

La décision de recruter un ou plusieurs constables – que nous préférons nommer « préposés à l'information et au maintien de l'ordre » – devrait revenir au directeur ou à la directrice du scrutin, même dans les bureaux de vote uniques. Par ailleurs, il faudrait permettre de les embaucher pour toute la journée ou seulement pour les périodes d'affluence. Étant donné qu'ils et elles seraient chargés d'expliquer la Loi et d'aider les électeurs, les préposés et préposées devraient recevoir la même formation que les scrutateurs.

Dans certaines circonstances, le scrutateur ou la scrutatrice pourrait avoir besoin d'aide pour maintenir l'ordre, sans que cela exige l'intervention de la police. Il devrait par conséquent garder le pouvoir d'engager un préposé à l'information et au maintien de l'ordre, si possible après avoir consulté le directeur ou la directrice du scrutin.

Recommandation 2.3.7

Nous recommandons :

a) que les scrutateurs et scrutatrices ainsi que les greffiers et greffières soient nommés sur recommandation des candidats et candidates dont les partis sont arrivés en première et en deuxième place aux élections précédentes dans la circonscription concernée;

b) que les directeurs et directrices du scrutin nomment les scrutateurs et les greffiers si les candidats et candidates n'ont pas proposé suffisamment de postulants qualifiés au plus tard deux semaines avant le jour du scrutin;

c) **que les scrutateurs et scrutatrices, les greffiers et greffières et les préposés et préposées à l'information et au maintien de l'ordre aient obligatoirement qualité d'électeur dans la circonscription concernée;**
d) **que les greffiers et greffières du scrutin ainsi que les préposés et préposées à l'information et au maintien de l'ordre soient formés en vue de remplir la fonction de scrutateur ou scrutatrice en l'absence de celui-ci, le jour des élections ou lors d'un vote par anticipation; et**
e) **qu'un scrutateur ou une scrutatrice principal soit nommé dans tous les centres de vote regroupant cinq bureaux de vote ou plus, et qu'un scrutateur ou une scrutatrice soit désigné pour remplir cette fonction dans tous les autres centres de vote.**

LES LANGUES OFFICIELLES

Élections Canada est soumis à la *Loi sur les langues officielles* et en respecte les exigences dans la mesure où le public peut communiquer avec le siège de l'organisme à Ottawa et en recevoir des services dans les deux langues officielles. Cependant, la *Loi sur les langues officielles* ne traite pas directement de la tenue des élections, et la *Loi électorale du Canada* ne comporte aucune disposition sur les langues officielles. Il a donc fallu qu'Élections Canada élabore sa propre politique en matière de services bilingues dans les circonscriptions. La question linguistique a d'ailleurs soulevé la controverse à quelques occasions, notamment en 1988 lorsqu'un directeur du scrutin unilingue a été nommé dans la circonscription de Moncton.

La politique d'Élections Canada consiste à fournir des services dans les deux langues officielles dans les circonscriptions désignées bilingues par le directeur général des élections. Celles-ci étaient au nombre de 98 aux élections générales de 1988 (voir le tableau 3.5). Une circonscription est désignée bilingue si au moins 3 % de sa population appartient au groupe linguistique minoritaire ou si elle fait partie de l'une des trois régions qui, d'office, sont désignées bilingues à des fins électorales, soit la Région de la Capitale nationale, l'agglomération de Montréal et le Nouveau-Brunswick. Dans tous ces cas, les directeurs ou directrices du scrutin doivent diffuser toute information dans les deux langues et leurs bureaux doivent compter un certain nombre d'employés bilingues. En outre, les scrutateurs, les recenseurs ruraux ainsi que la moitié des recenseurs urbains sont censés être bilingues.

Dans les circonscriptions unilingues, les personnes qui demandent d'être servies dans l'autre langue officielle sont adressées au besoin à Élections Canada, qui est accessible par une ligne téléphonique sans frais d'interurbain. S'il existe une concentration d'électeurs de langue minoritaire, par exemple dans un ou deux villages, le directeur ou la directrice du scrutin doit veiller à ce que les scrutateurs et scrutatrices des bureaux concernés fournissent des services bilingues, et qu'au moins un recenseur de chaque section de vote s'exprime dans la langue de la minorité.

Tableau 3.5
Circonscriptions désignées bilingues par Élections Canada

Province	Nombre de circonscriptions bilingues	Nombre total de circonscriptions
Terre-Neuve	0	7
Île-du-Prince-Édouard	1	4
Nouvelle-Écosse	2	11
Nouveau-Brunswick	10	10
Québec	47	75
Ontario	25	99
Manitoba	6	14
Saskatchewan	4	14
Alberta	3	26
Colombie-Britannique	0	32

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

Une centaine de plaintes touchant les langues officielles ont été déposées aux élections de 1988. Le tiers d'entre elles concernaient l'information destinée au groupe linguistique minoritaire dans les publicités d'Élections Canada et sur la Chaîne parlementaire; les autres avaient trait à l'absence de services bilingues pour le recensement ou le vote. Les services relevant de l'administration centrale d'Élections Canada à Ottawa n'ont fait l'objet d'aucune plainte.

Le Commissaire aux langues officielles a reconnu à nos audiences que certains des problèmes évoqués ne relèvent pas vraiment d'Élections Canada. En effet, le directeur général des élections ne nomme ni les directeurs du scrutin ni les scrutateurs. Il ne peut donc exiger qu'ils soient bilingues, même dans une circonscription bilingue, et ne peut ni prendre des mesures disciplinaires à leur encontre, ni les démettre. Tout au plus ces personnes peuvent-elles être privées de la prime au bilinguisme, qui est de 7 %.

En novembre 1990, le Conseil du Trésor a publié un avant-projet de règlement sur la prestation de services bilingues par divers organismes fédéraux, dont Élections Canada. Ce document ne traite cependant pas de la nature particulière des activités d'Élections Canada, qui exigent l'embauche d'un personnel temporaire nombreux.

À l'échelle locale, les directeurs et directrices du scrutin ne peuvent obliger les candidats et candidates ou les partis à nommer des recenseurs bilingues dans les circonscriptions bilingues. Ils peuvent en revanche refuser un postulant unilingue proposé par un candidat, au risque cependant de ne lui trouver aucun remplaçant bilingue, étant donné la brièveté de la période de recensement.

Le principe de la prestation de services bilingues devrait être inscrit dans la *Loi électorale du Canada*, tandis que les modalités d'application seraient laissées à la discrétion du directeur général ou de la directrice générale des élections et de la Commission électorale. L'actuelle désignation bilingue de toutes les circonscriptions de la Région de la Capitale nationale devrait être maintenue. Si une province est officiellement bilingue en vertu de sa propre législation, l'ensemble de ses circonscriptions devraient être désignées bilingues. Le seuil de 3 % fixé pour la désignation des circonscriptions bilingues devrait aussi être maintenu. Pour ce qui est du service aux groupes de langue minoritaire totalisant moins de 3 % de la population, la disposition actuelle est satisfaisante et n'a fait l'objet d'aucune demande de modification à nos audiences.

Nos propositions visant à accroître les pouvoirs de surveillance du directeur général des élections à l'égard des directeurs et directrices du scrutin devraient permettre d'améliorer les services bilingues à l'échelle locale. Le rôle du directeur général ou de la directrice générale serait également accru en ce qui touche la nomination des nouveaux directeurs du scrutin. Une politique claire devrait être adoptée en cette matière : seules des personnes bilingues seraient nommées à ce poste dans les circonscriptions bilingues. Si cela s'avère impossible, ou si une personne unilingue occupe déjà le poste, le directeur adjoint ou la directrice adjointe devrait être bilingue.

Si un directeur ou une directrice du scrutin ne fournissait pas des services dans les deux langues officielles dans une circonscription bilingue, cela constituerait un motif suffisant de renvoi, pendant ou après la période électorale. On éviterait ainsi ce qui s'est produit dans plusieurs circonscriptions bilingues, où les directeurs du scrutin refusaient carrément de fournir des services bilingues, sans qu'Élections Canada y puisse quoi que ce soit. En outre, les directeurs et directrices du scrutin de ces circonscriptions devraient avoir plus de pouvoir quant au recrutement du personnel bilingue prévu par Élections Canada, sans dépendre des partis. L'adoption de nos recommandations sur le recrutement des recenseurs et du personnel des bureaux de vote faciliterait d'ailleurs la chose.

Les directives d'Élections Canada touchant les services bilingues et le recrutement de scrutateurs et de recenseurs bilingues n'ont pas force de loi. Leur mise en œuvre serait facilitée si la responsabilité des directeurs et directrices du scrutin à cet égard était plus précise. La Loi devrait exiger spécifiquement que les services fournis dans les circonscriptions bilingues le soient dans les deux langues, et que le directeur du scrutin ou son adjoint soit bilingue. La politique de la Commission électorale préciserait pour sa part que des recenseurs et des scrutateurs bilingues doivent systématiquement être recrutés dans ces circonscriptions, sauf s'il est impossible d'en trouver ou si la minorité linguistique est concentrée dans une partie seulement de la circonscription. Dans l'impossibilité de nommer un scrutateur bilingue, le greffier ou la greffière du scrutin devrait être bilingue.

Recommandation 2.3.8

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada désigne bilingues aux fins électorales les circonscriptions où plus de 3 % de la population appartient à une minorité de langue officielle, et que des services bilingues y soient obligatoirement offerts aux électeurs et électrices;
b) que soit maintenue la politique actuelle consistant à fournir des services bilingues dans toutes les autres circonscriptions par l'intermédiaire d'un service téléphonique sans frais d'interurbain et par le recrutement de personnel bilingue pour desservir les petites concentrations de population de langue minoritaire;
c) que toutes les circonscriptions d'une province officiellement bilingue en vertu de sa propre législation ainsi que les circonscriptions de la Région de la Capitale nationale soient désignées bilingues aux fins électorales;
d) que les directeurs et directrices du scrutin nommés dans des circonscriptions bilingues soient bilingues ou aient un adjoint ou une adjointe bilingue; et
e) que des normes précises en matière de prestation de services bilingues dans les circonscriptions bilingues soient établies par la Commission électorale.

LES REPRÉSENTANTS ET REPRÉSENTANTES DES PARTIS

À l'heure actuelle, les candidats et candidates peuvent déléguer dans tout bureau de vote deux représentants ou représentantes chargés de surveiller le scrutin et d'aider leur parti dans ses efforts en vue d'inciter les partisans à voter. Ce droit à deux représentants, bien que rarement exercé, pourrait amener trop de représentants sur place et compliquer la tenue du vote, notamment dans les circonscriptions urbaines qui comptent parfois plus d'une dizaine de candidats.

Dans la plupart des provinces (les exceptions étant le Manitoba, la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard) ainsi qu'en Grande-Bretagne et en Australie, les candidats ont droit à un seul représentant par bureau de vote. Cette règle devrait être adoptée aux élections fédérales. Le scrutateur ou la scrutatrice pourrait cependant autoriser la présence d'un autre représentant pour une brève période à condition que le vote ne soit pas perturbé. Les messagers des candidats et candidates pourraient ainsi entrer brièvement dans les bureaux afin de recueillir la liste des votants et votantes établie par le représentant.

Recommandation 2.3.9

Nous recommandons :

a) que les candidats et candidates puissent désigner un représentant ou une représentante dans chaque bureau de vote ordinaire ou par anticipation et dans chaque bureau de vote itinérant; et
b) que les candidats et candidates puissent désigner pour chaque bureau ou centre de vote une personne autorisée à recueillir les noms des votants et votantes le jour du scrutin.

LES BUREAUX DE VOTE

En vertu de l'article 20 de la Loi, les sections de vote doivent normalement regrouper environ 250 électeurs et électrices. Il s'agit là d'un chiffre indicatif et non obligatoire; aux élections de 1988, on comptait en moyenne 318 électeurs et électrices par section de vote, tandis qu'Élections Canada en recommande désormais entre 350 et 400.

Depuis quelques années, avec l'augmentation progressive du nombre d'électeurs et électrices par section de vote, on a de plus en plus recours à des centres de vote regroupant deux bureaux ou plus. Ainsi le nombre de bureaux de vote a baissé de 70 841 en 1979 à 57 860 en 1988, ce qui témoigne à la fois d'un effort pour réduire les coûts et de la difficulté de trouver des locaux accessibles aux personnes handicapées.

Cette tendance semble vouloir se maintenir, notamment grâce à l'informatisation qui accroît l'efficacité du processus électoral. Mais la centralisation excessive qui pourrait en résulter suscite quelques inquiétudes. La section de vote moyenne devrait rester assez petite pour assurer aux électeurs et électrices un accès relativement facile à leur bureau de vote.

La Loi précise que les bureaux de vote doivent autant que possible être aménagés dans une école ou un autre édifice public approprié, sans toutefois accorder aux directeurs et directrices du scrutin le pouvoir d'exiger que des locaux soient mis à leur disposition. Cela peut créer des problèmes du fait de l'obligation d'assurer l'accès sans obstacle à chaque centre de vote et, si possible, à chaque bureau de vote. Ainsi, certains ont dû être aménagés à bonne distance du lieu de résidence des électeurs et électrices parce qu'on ne trouvait aucun local approprié dans les édifices publics. Des conseils scolaires ont également refusé de fournir des locaux ou sont revenus sur leur engagement, obligeant ainsi les responsables à trouver de nouveaux locaux, parfois à quelques jours du scrutin. Il va sans dire que de telles situations réduisent fortement la possibilité pour les électeurs d'exercer leur droit de vote.

En Ontario, les municipalités, les conseils scolaires, les organismes financés par la province et les propriétaires d'immeubles de 100 logements et plus sont tenus de mettre des locaux à la disposition des directeurs et directrices du scrutin sur demande. La *Loi électorale du Canada* devrait être

modifiée de façon à accorder aux directeurs du scrutin un pouvoir similaire en ce qui touche les édifices fédéraux, ceux des organismes financés par le fédéral et les immeubles de 100 logements et plus. Les administrations municipales et les conseils scolaires devraient aussi être incités à offrir leurs locaux, surtout s'ils sont accessibles aux personnes à mobilité réduite ou si on n'en trouve aucun autre dans les environs. Bien entendu, comme c'est l'usage, la Commission électorale du Canada paierait pour leur utilisation.

Le choix des locaux est l'une des tâches que les directeurs et directrices du scrutin pourraient accomplir s'ils étaient autorisés à entreprendre les préparatifs électoraux avant la publication du décret. Sous réserve d'une confirmation rapide au moment du déclenchement de l'élection, l'emplacement de la plupart des bureaux de vote serait établi à l'avance et diverses questions d'ordre pratique, comme l'accès sans obstacle et l'installation de téléphones et du mobilier, ne seraient plus réglées dans la précipitation des premiers jours de la campagne.

Plusieurs bureaux sont aménagés dans des immeubles où le service téléphonique est difficile d'accès, ce qui peut poser un problème en cas d'urgence, s'il faut consulter le directeur ou la directrice du scrutin ou encore pour transmettre les résultats du vote. Les nouvelles technologies, notamment le téléphone cellulaire, permettent aujourd'hui de résoudre la plupart de ces problèmes. Tous les bureaux de vote ordinaires et les bureaux de vote par anticipation devraient donc être munis d'un téléphone cellulaire si le service téléphonique y est insuffisant.

Recommandation 2.3.10

Nous recommandons :

a) que le nombre d'électeurs et électrices par section de vote soit circonscrit de façon à ce que leur bureau de vote soit situé aussi près que possible de leur lieu de résidence; et

b) que les directeurs et directrices du scrutin soient habilités à réquisitionner des locaux pour l'aménagement de bureaux de vote dans les immeubles fédéraux et les immeubles des organismes financés par le gouvernement fédéral, ainsi que dans les immeubles de 100 logements et plus.

LA PUBLICITÉ PARTISANE AUX BUREAUX DE VOTE

La Loi interdit d'exposer à la vue tout logo, panneau, carte, brochure ou autre matériel à caractère partisan à l'intérieur des bureaux de vote ou sur leurs murs, de même que sur toute personne qui y entre, mais elle ne prévoit rien quant aux manifestations partisanes ou à l'affichage à quelques mètres de leur entrée. Une telle anomalie doit être corrigée.

Sauf en Ontario, toutes les provinces imposent des limites semblables, mais elles interdisent de plus toute publicité partisane à une distance variant

de 15 à 100 mètres de l'entrée du bureau de vote. Au Manitoba, la règle s'applique dans un rayon de 50 mètres, mais les représentants des candidats peuvent signaler leur allégeance par un ruban ou un macaron. Cette restriction vaut à l'intérieur comme à l'extérieur des bureaux, tant le jour même du scrutin que lors du vote par anticipation.

La règle actuelle devrait être précisée et s'appliquer à tous les bureaux de vote, à tous les moments où l'on y vote. Elle devrait aussi s'appliquer au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin, dont la neutralité devrait être protégée, d'autant plus que nous proposons d'autoriser les électeurs et électrices à y déposer un bulletin de vote spécial.

Recommandation 2.3.11

Nous recommandons :

a) qu'il soit interdit d'exposer à la vue tout emblème, panneau ou autre matériel électoral partisan dans un rayon de 50 mètres de l'entrée des bureaux de vote, ainsi qu'à l'intérieur de ces bureaux ou sur leurs murs, le jour du scrutin et les jours de vote par anticipation; et
b) que cette interdiction s'applique également au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

LA TENUE DES REGISTRES

La Loi exige que les nom et adresse de tous les électeurs et électrices admis à voter soient inscrits dans un registre du scrutin gardé au bureau de vote. Cette partie de la procédure est la plus longue car elle exige du greffier ou de la greffière qu'il écrive à la main le nom de chacun avant de remettre les bulletins.

Cette procédure, inchangée depuis l'adoption de la Loi en 1874, vise à assurer l'honnêteté du vote par la tenue d'un registre fidèle des votants et votantes. Mais on pourrait atteindre le même but sans recourir au registre du scrutin sous sa forme actuelle. L'Ontario a d'ailleurs déjà franchi ce pas.

À l'avenir, le greffier ou la greffière du scrutin rayerait au fur et à mesure de leur arrivée le nom des votants et votantes inscrits sur la liste. La liste électorale ainsi établie par ordinateur pour chaque section de vote devrait être complète le jour du scrutin.

Le registre du scrutin devrait cependant être maintenu pour noter toute exception à la procédure, par exemple si une personne s'inscrit le jour même des élections, si l'urne est apportée à l'extérieur pour recueillir un vote, ou si un électeur qui a demandé un bulletin spécial est autorisé à voter en personne. Comme c'est le cas maintenant, le registre servirait aussi à inscrire les électeurs et électrices dont l'identité ou l'admissibilité est contestée par un représentant de parti ou un membre du personnel. Après l'élection, le registre serait remis au bureau de la Commission électorale, où il serait conservé pendant une certaine période pour vérification.

Les greffiers et greffières pourraient ainsi consacrer plus de temps à aider les scrutateurs et scrutatrices, ce qui réduirait l'attente en période d'affluence ou lorsque des électeurs auraient besoin d'assistance particulière.

On devrait aussi reconnaître le rôle que jouent dans la mobilisation de l'électorat les personnes travaillant pour les candidats et candidates. Celles-ci doivent en effet noter qui a voté, au fur et à mesure, afin d'inciter les autres à se rendre aux urnes. Même si ce travail est effectué à des fins partisanes, il a pour effet d'accroître la participation globale au scrutin.

Pour faciliter cette opération, les greffiers et greffières devraient avoir en leur possession une liste des numéros d'électeurs; dès qu'un suffrage serait exprimé, le numéro correspondant serait encerclé ou rayé. Si l'on changeait de feuille à toutes les heures ou deux, les personnes travaillant pour les candidats auraient facilement accès aux renseignements voulus sans que le vote soit perturbé.

Recommandation 2.3.12

Nous recommandons :

a) que l'on cesse d'inscrire dans le registre du scrutin les noms des personnes votant dans les bureaux de vote ordinaires le jour du scrutin, mais que l'on continue d'y noter toute situation exceptionnelle, par exemple si une personne s'inscrit le jour même du scrutin, si un représentant ou une représentante de parti ou un membre du personnel du bureau de vote conteste une inscription, ou si l'urne est apportée à l'extérieur pour recueillir le vote d'un électeur ou une électrice;

b) que l'on continue d'inscrire dans le registre du scrutin les noms des personnes qui votent par anticipation; et

c) que les greffiers et greffières du scrutin aient en leur possession une liste des numéros d'électeur afin d'aider les partis et les candidats et candidates à tenir le compte des votants et votantes le jour du scrutin.

L'IDENTIFICATION DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

Pour voter dans un bureau de vote ordinaire ou par anticipation, il suffit aux électeurs et électrices de donner leurs nom et adresse. Nul n'est tenu de présenter une pièce d'identité, sauf s'il fait l'objet d'une contestation et s'il refuse de prêter serment, ce qui est rare.

Dans l'ensemble, nous approuvons cette pratique, mais nous recommandons des modifications au chapitre des contestations. À l'heure actuelle, une personne dont l'identité ou l'admissibilité est contestée peut soit prêter serment, soit justifier de son identité. Nous estimons qu'un individu dont le nom apparaît sur la liste électorale et qui fait l'objet d'une contestation devrait être requis d'établir la preuve de son identité; la Commission électorale du

Canada préciserait quels documents seraient acceptables à cet égard. Si la personne refusait ou n'avait pas les documents requis, elle pourrait prêter serment ou faire une déclaration.

Certains ont proposé de modifier la Loi pour que les électeurs et électrices soient tenus de produire une pièce d'identité au moment du recensement ou du vote. Mais cela risquerait d'en dissuader plus d'un, notamment les nouveaux citoyens et citoyennes originaires de pays sans élections libres. Le mécanisme actuel, qui repose sur la confiance, a bien fonctionné jusqu'ici et n'a pas besoin d'être modifié.

Recommandation 2.3.13

Nous recommandons :

a) de conserver la procédure actuelle qui permet aux électeurs et électrices de voter en donnant simplement leurs nom et adresse;
b) d'exiger que les électeurs et électrices inscrits qui font l'objet d'une contestation dans un bureau de vote ordinaire justifient de leur identité ou, à défaut, qu'ils prêtent serment ou fassent une déclaration; et
c) que la Commission électorale du Canada définisse ce qui constitue une preuve suffisante d'identité.

LE MARQUAGE DU BULLETIN

La Loi prévoit que les bulletins soient marqués dans l'isoloir au moyen d'un crayon à la mine noire, sans toutefois exclure les bulletins marqués autrement, par exemple au stylo ou au crayon rouge, sauf s'ils comportent un signe d'identification. Les votants et votantes doivent indiquer leur choix en inscrivant un « X » à l'endroit prévu à cette fin, mais toute autre marque – qu'il s'agisse d'un trait, d'une ligne ou d'un cercle – est acceptée, à condition qu'il n'y en ait pas plus d'une. En revanche, une signature, des initiales, un mot ou une image sont considérés comme des signes d'identification et entraînent le rejet du bulletin. Ces règles, satisfaisantes et largement admises, devraient être conservées.

Recommandation 2.3.14

Nous recommandons que la Loi autorise le marquage du bulletin de vote au moyen de tout type de stylo ou de crayon, à condition que les intentions de l'électeur ou de l'électrice soient claires et que le bulletin ne comporte aucun signe permettant d'identifier la personne qui l'a marqué.

LE DÉPOUILLEMENT DES VOTES

La Loi définit la procédure à suivre pour le dépouillement des votes et la communication des résultats au terme du scrutin. On dénombre d'abord les bulletins utilisés et ceux qui ne l'ont pas été afin de s'assurer que le nombre de suffrages exprimés correspond à celui figurant dans le registre du scrutin. Le scrutateur ou la scrutatrice compte ensuite les votes, pendant que le greffier et les représentants des candidats, ou tout autre témoin, vérifient les bulletins et tiennent leur propre compte.

Le scrutateur ou la scrutatrice place ensuite les bulletins en faveur des divers candidats dans des enveloppes séparées, prépare un relevé officiel du scrutin et place tous les documents d'élection dans l'urne, laquelle est envoyée au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin. Les résultats préliminaires, qui servent normalement à proclamer le gagnant ou la gagnante, sont communiqués au directeur du scrutin par téléphone.

Le dépouillement à la main est généralement efficace et rapide : dans la plupart des circonscriptions, l'élu ou l'élue peut être proclamé dans les 45 minutes suivant la clôture du scrutin. En cas de nouveau dépouillement, le résultat initial est habituellement confirmé à quelques voix près.

La question du dépouillement fut à peine abordée à nos audiences, signe que la procédure actuelle est largement admise. Cependant, l'une des dispositions de la Loi nous apparaît archaïque : celle voulant que tous les registres d'une section de vote, sauf le relevé du scrutin, soient scellés avec l'urne, et que leur accès soit interdit sauf s'il y a nouveau dépouillement ou contestation de l'élection. Il semble peu utile de conserver ces registres s'il est à peu près impossible de les consulter après le scrutin. Nous recommandons par conséquent que le registre du scrutin et les documents d'élection ne soient pas scellés mais retournés séparément à la Commission électorale, afin que les représentants des candidats et des partis puissent les vérifier sur demande dans l'année suivant l'élection. Ces documents seraient donc accessibles durant toute la période où peut être déposée une plainte pour irrégularité ou infraction.

La Loi prévoit que les votes par anticipation soient dépouillés une heure après la clôture du scrutin. Ce délai est inutile et devrait être aboli : le dépouillement de tous les votes devrait débuter en même temps. Nous ne voyons pas, non plus, pourquoi les votes par anticipation devraient être dépouillés sur place. Cette opération devrait pouvoir se faire, au besoin, à tout bureau de vote ou au bureau du directeur du scrutin, à condition que celui-ci prévienne les candidats et candidates et leurs représentants.

En ce qui concerne les bulletins spéciaux, la nouvelle procédure serait la suivante : avant de valider un bulletin, il faudrait vérifier si le votant ou la votante en a fait la demande et si cette personne s'est inscrite sur la liste électorale dans les délais prescrits; cela se ferait au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin en présence de représentants des partis, le jour du scrutin. Une seconde vérification serait effectuée à la fin du scrutin pour s'assurer que personne n'a voté deux fois. Ce second volet de la procédure,

ainsi que l'ouverture des enveloppes anonymes et le dépouillement des bulletins spéciaux, seraient exécutés par une ou plusieurs équipes, chacune composée d'un scrutateur et d'un greffier. La présence des représentants des candidats et candidates serait autorisée, comme c'est le cas dans les bureaux de vote ordinaires.

Les suffrages des Canadiens et Canadiennes inscrits au registre des électeurs non-résidents, ainsi que ceux des détenus et détenues des pénitenciers fédéraux inscrits sur la liste centrale fournie par le Service correctionnel du Canada à la Commission électorale, seraient dépouillés au siège de la Commission, ou dans tout autre bureau central, en présence de représentants ou représentantes des partis enregistrés. En plus de prendre toutes les mesures de sécurité qui s'imposent, il faudrait être prêt à dépouiller le cas échéant un grand nombre de votes, de façon à ne pas retarder indûment l'annonce des résultats.

Les résultats de ce vote devraient être transmis au directeur ou à la directrice du scrutin de chaque circonscription une demi-heure après le début du dépouillement dans chaque fuseau horaire, de sorte qu'ils soient enregistrés à peu près en même temps que ceux des bureaux de vote ordinaires.

Recommandation 2.3.15

Nous recommandons :

a) que le dépouillement des votes par anticipation débute en même temps que celui des votes ordinaires, et qu'il puisse se faire dans tout bureau de vote ordinaire ou au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin si les candidats et candidates en ont été avisés;

b) qu'une ou plusieurs équipes composées d'un scrutateur ou une scrutatrice et d'un greffier ou une greffière soient affectées à la vérification et au dépouillement des bulletins spéciaux dans chaque circonscription, et que cela se fasse dans le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin;

c) que les candidats et candidates soient invités à envoyer des représentants et représentantes au dépouillement des bulletins spéciaux, tout comme ils le font dans les bureaux de vote ordinaires;

d) que les votes des Canadiens et Canadiennes inscrits au registre des électeurs non-résidents, ainsi que ceux des détenus et détenues des pénitenciers fédéraux inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale du Canada par le Service correctionnel du Canada, soient dépouillés au siège de la Commission ou dans un autre lieu central, et que les résultats soient communiqués au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de chaque circonscription une

demi-heure après le début du dépouillement dans les bureaux de vote ordinaires; et

e) que le registre du scrutin et les documents d'élection de chaque bureau de vote ne soient pas scellés mais remis à la Commission électorale en même temps que le rapport d'élection ou dès que possible après; la Commission pourrait en permettre la consultation aux représentants des candidats et candidates ou des partis enregistrés pour tout motif qu'elle jugerait valable.

LA COMPILATION DES VOTES

Après l'élection, chaque directeur ou directrice du scrutin fait la compilation des votes, à partir de laquelle sont préparés le certificat du résultat du scrutin et le rapport de l'élection, où le vainqueur est proclamé. Bien que l'on parle à ce sujet d'« addition officielle », il s'agit en fait d'une compilation des résultats figurant au relevé officiel du scrutin produit par chaque scrutateur ou scrutatrice, et non d'une vérification ou d'un nouveau dépouillement.

La Loi ne prévoit aucune échéance pour la compilation des votes, sinon pour préciser qu'elle ne doit pas se faire avant trois jours suivant une élection générale, la date étant établie par proclamation au début de la campagne. D'ordinaire, la compilation des votes se fait trois ou quatre jours après le scrutin.

Si les relevés de certains bureaux de vote ne lui sont pas encore parvenus, le directeur du scrutin reporte la compilation jusqu'à ce qu'il les obtienne ou qu'il se soit enquis des résultats auprès du personnel des bureaux de vote, sous serment s'il y a lieu. Il dispose pour ce faire d'un délai supplémentaire de deux semaines, au maximum.

Le directeur ou la directrice du scrutin ne peut certifier le résultat final d'une circonscription avant d'avoir terminé la compilation, après quoi un candidat défait dispose de quatre jours pour demander un nouveau dépouillement. Le temps consenti pour la compilation des votes risque donc de retarder l'annonce du résultat final de l'élection, ce qui peut retarder l'entrée au Parlement de certains députés.

Cette procédure pourrait être raccourcie. Par exemple, la Loi pourrait prescrire que la compilation se fasse aussitôt que possible après l'élection, et dans un délai maximal de sept jours sauf circonstance exceptionnelle. Le directeur du scrutin devrait être autorisé à certifier le résultat final, même si certains relevés officiels du scrutin ne lui sont pas parvenus. Les technologies de communication offrent en effet d'autres solutions.

En confiant la responsabilité des nouveaux dépouillements à la Commission électorale plutôt qu'aux tribunaux, comme nous le recommandons, il devrait également être possible de réduire à trois jours le délai requis à cet égard. Le directeur du scrutin pourrait ainsi produire le rapport de l'élection et rendre les résultats officiels dès le quatrième jour suivant la compilation des votes. Tous les élus et élues seraient donc connus

le second vendredi suivant le jour du scrutin, et le nouveau Parlement pourrait être convoqué deux semaines après celui-ci, plutôt que trois comme c'est actuellement le cas.

Recommandation 2.3.16

Nous recommandons :

a) que la période accordée pour la compilation des votes soit ramenée à un maximum de sept jours, et que la procédure soit simplifiée conformément à nos propositions;
b) que le directeur ou la directrice du scrutin soit autorisé à certifier le résultat final même si certains relevés officiels du scrutin ne lui sont pas parvenus; et
c) que le délai accordé pour demander un nouveau dépouillement soit ramené à trois jours, ce qui permettrait de proclamer l'élu ou l'élue dès le second vendredi suivant le jour du scrutin, sauf si un nouveau dépouillement a été autorisé.

LE NOUVEAU DÉPOUILLEMENT

Un nouveau dépouillement a lieu d'office si des candidats ou candidates arrivent premiers à égalité, ou si moins de 25 voix les séparent. Cela s'est produit dans deux circonscriptions en 1988, et dans aucune en 1984. Un candidat ou un électeur peut en faire la demande s'il juge erronés les résultats annoncés par le directeur du scrutin ou si un scrutateur a commis une erreur dans l'administration du scrutin, le décompte des voix ou la transmission des résultats. La demande doit être adressée à un juge de cour de comté (ou d'un niveau équivalent) dans les quatre jours suivant la compilation des votes.

Le nouveau dépouillement a lieu dans les quatre jours suivant l'acceptation de la demande. Le ou la juge peut à sa discrétion se baser sur les relevés du scrutin ou sur un nouveau dépouillement, et rejeter tout bulletin. S'il ne donne pas suite à une demande, une autre cour peut lui imposer de le faire ou, le cas échéant, s'en charger elle-même.

Cette procédure est lourde, coûteuse et souvent longue. Six nouveaux dépouillements ont eu lieu en 1988 et tous ont confirmé les résultats de l'élection, sauf dans la circonscription de York-Nord. Dans ce dernier cas, il a fallu attendre 51 jours pour le résultat final; puis celui-ci fut contesté et renversé, parce que certains votants n'avaient pas qualité d'électeur.

Les frais d'un nouveau dépouillement entrepris par suite d'un résultat *ex æquo* sont payés par Élections Canada. Si c'est un candidat ou un électeur qui en fait la demande, il doit verser un dépôt de 250 $ à titre de garantie et acquitter les frais du candidat vainqueur si le résultat est inchangé.

Tout candidat ou candidate devrait pouvoir demander un nouveau dépouillement, mais nous ne voyons aucune raison de permettre à d'autres de le faire si l'intéressé n'en fait pas la demande.

Le candidat devrait verser un dépôt de 500 $ à la Commission électorale, qui désignerait la personne affectée à la tâche. Si le résultat est confirmé et que plus de 35 voix séparent le candidat vainqueur de son adversaire, la Commission garderait le dépôt pour couvrir ses frais; celui-ci serait remboursé si l'écart est inférieur à 35 voix. Les candidats et candidates pourraient cependant demander un nouveau dépouillement partiel et réduire leurs frais, par exemple si les résultats sont contestés dans seulement deux ou trois bureaux de vote. La Commission électorale pourrait refuser une demande si elle juge son motif insuffisant. Enfin, elle devrait être saisie de toute requête en appel à la suite d'un nouveau dépouillement.

Nous avons recommandé d'accorder le droit de vote aux directeurs et directrices du scrutin, et de leur retirer le pouvoir de trancher dans les rares cas où un nouveau dépouillement se solde par un résultat nul. Dans un tel cas, le directeur général ou la directrice générale des élections devrait déclencher un nouveau scrutin qui aurait lieu trois semaines plus tard, avec la même liste électorale et les mêmes candidats, sauf si l'un d'eux se retire. Dans ce cas, aucun autre candidat ne pourrait le remplacer.

Recommandation 2.3.17

Nous recommandons :

a) qu'un nouveau dépouillement soit automatiquement entrepris aux frais de la Commission électorale du Canada si moins de 35 voix séparent les deux candidats ou candidates en tête du scrutin;

b) que seuls les candidats ou candidates d'une circonscription donnée puissent demander un nouveau dépouillement complet ou partiel, et que la Commission électorale puisse rejeter toute demande qu'elle juge insuffisamment fondée;

c) que le nouveau dépouillement soit effectué par une personne désignée par la Commission électorale;

d) que les candidats ou candidates qui demandent un nouveau dépouillement puissent spécifier qu'il soit complet ou partiel, et qu'ils perdent leur dépôt de 500 $ si plus de 35 voix séparent les deux candidats en tête après le recomptage des votes; et

e) que si le nouveau dépouillement aboutit à un résultat nul, la Commission électorale ordonne, pour la circonscription visée, une nouvelle élection qui aurait lieu trois semaines après le nouveau dépouillement et qui se déroulerait selon les règles applicables aux élections retardées ou ajournées.

LA CONTESTATION DE L'ÉLECTION

À l'heure actuelle, si les résultats d'une élection sont contestés pour cause de fraude ou d'irrégularité, l'affaire est portée devant les tribunaux en vertu de la *Loi fédérale sur les élections contestées*. Tout candidat ou candidate et tout électeur ou électrice peut déposer une requête en contestation moyennant un dépôt de 1 000 $. La requête doit être présentée dans les 28 jours suivant la publication des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 28 jours suivant la condamnation d'un candidat ou d'un agent pour fraude électorale.

Si le tribunal conclut que le nombre de votes frauduleux ou irréguliers est supérieur à la marge obtenue par le vainqueur, l'élection est annulée ou un autre candidat est déclaré élu. Cette décision peut être portée en appel devant la Cour suprême du Canada dans les huit jours suivant la décision du tribunal inférieur, et la Cour suprême a 12 jours pour rendre sa décision.

La *Loi fédérale sur les élections contestées* est une loi archaïque dont l'application peut s'avérer lourde et coûteuse. À preuve, le règlement judiciaire du litige de York-Nord en 1988 a pris plus de quatre mois. Par ailleurs, rien ne justifie à nos yeux que la contestation d'une élection soit régie par une loi distincte; ses dispositions devraient faire partie de la *Loi électorale du Canada*.

Une élection peut être contestée en vertu de la plupart des aspects de la législation électorale; on peut aussi mettre en doute la conduite de l'élection par le directeur ou la directrice du scrutin. C'est pourquoi nous croyons que de telles requêtes devraient continuer d'être soumises aux tribunaux, mais à la Cour fédérale du Canada plutôt qu'aux cours provinciales.

Toute requête devrait être déposée dans les 30 jours suivant l'annonce des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 30 jours suivant la condamnation pour fraude électorale de toute personne ou de tout parti concerné. Ce délai devrait suffire au plaignant ou à la plaignante pour déterminer si l'ampleur des irrégularités a pu influer sur les résultats. C'est en effet le premier point à établir pour justifier l'annulation d'une élection. Selon nos propositions, les plaignants auraient désormais accès aux registres du scrutin et autres rapports électoraux.

À l'heure actuelle, tout candidat ou électeur peut contester une élection. Cette disposition devrait être maintenue. La *Loi fédérale sur les élections contestées* accorde 10 jours à l'accusé pour répondre à une demande de contestation; ce droit de réplique devrait également être conservé.

La Loi exige que le plaignant fasse un dépôt de 1 000 $; celui-ci devrait être remboursable si la plainte s'avère fondée. Sinon, ce montant devrait servir à défrayer la partie mise en cause. Le juge de la Cour fédérale saisi d'une requête devrait être habilité à la rejeter si elle lui paraît dénuée de fondement avant audience. Cette décision devrait être sujette à appel.

Au terme de l'audience, la Cour pourrait rejeter la plainte, annuler l'élection ou déclarer élu un autre candidat ou une autre candidate, décisions qui pourraient aussi être portées en appel dans un délai de sept jours. Le tribunal d'appel serait tenu de juger l'affaire dans les 14 jours et de rendre sa décision aussitôt après l'audience. Cette décision serait sans appel.

Recommandation 2.3.18

Nous recommandons que la *Loi fédérale sur les élections contestées* soit abrogée et que les dispositions suivantes soient incluses dans la *Loi électorale du Canada* :

1. que toute demande de contestation d'élection soit jugée par la Cour fédérale du Canada;
2. qu'une élection puisse être contestée, comme c'est actuellement le cas, lorsqu'une partie considère les résultats comme entachés d'irrégularités ou de fraude;
3. que les plaintes visant à contester les résultats d'une élection et les motifs fondant ces plaintes soient adressés à la Cour fédérale du Canada dans les 30 jours suivant l'annonce des résultats du scrutin dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 30 jours suivant une condamnation pour fraude électorale dans la circonscription concernée;
4. que tout candidat ou candidate et tout électeur ou électrice soient autorisés à déposer une plainte en contestation d'élection;
5. qu'un dépôt de 1 000 $ soit exigé pour toute plainte en contestation; et que ce dépôt soit remboursé si la plainte se révèle fondée et, dans le cas contraire, qu'il soit versé à la partie mise en cause pour couvrir ses frais;
6. que le ou la juge saisi de la plainte soit habilité à la rejeter, avant ou pendant l'audience, s'il l'estime dénuée de fondement;
7. que le ou la juge saisi d'une plainte en contestation soit habilité à la rejeter, à annuler l'élection ou à déclarer élu un autre candidat ou une autre candidate;
8. que, dans les sept jours du jugement, toute décision de la Cour fédérale sur la contestation d'une élection puisse être portée devant la Cour d'appel fédérale, dont la décision sera sans appel; et
9. que la Cour d'appel fédérale soit obligée de tenir une audience dans les 14 jours suivant la présentation de l'appel, et de rendre sa décision le plus rapidement possible après l'audience.

LA VENTE D'ALCOOL PENDANT LE SCRUTIN

La Loi fédérale interdit tout don ou vente de bière, de vin ou de spiritueux dans un magasin ou un établissement détenant un permis à cet effet pendant les heures du scrutin. Dans une élection partielle, cette disposition ne s'applique que dans les limites de la circonscription concernée.

Ce règlement vient d'une époque où l'alcool jouait un rôle plus important qu'aujourd'hui dans le déroulement des élections. Mais les mœurs ont changé. Par ailleurs, le règlement manque de cohérence : la vente d'alcool

est interdite le jour même du scrutin, mais non les jours où l'on peut voter par anticipation. D'autre part, il est facile de se procurer de l'alcool en dehors de la circonscription où se tient une élection partielle. Bref, la règle prête à confusion. Dans la plupart des provinces, la vente de boissons alcoolisées est autorisée le jour des élections provinciales et aucun problème n'a été signalé.

Des représentants de l'industrie hôtelière et des entreprises de boissons alcoolisées ont vigoureusement dénoncé cette interdiction au cours de nos audiences. Par contre, elle a reçu l'appui de certains travailleurs communautaires en milieu urbain, qui craignent que l'ouverture des bars et tavernes le jour des élections ne dissuade certaines personnes de se rendre voter.

En somme, nous estimons que la Loi devrait refléter l'attitude de la population à cet égard, comme c'est le cas dans la plupart des provinces. L'interdiction frappant la vente d'alcool le jour du scrutin devrait donc être éliminée de la *Loi électorale du Canada*. Chaque province conserverait cependant le droit d'interdire ce commerce le jour d'un scrutin fédéral.

Aucun bureau de vote ne devrait être situé dans un bar ou une taverne. Par ailleurs, sauf en dernier recours, aucun bureau de vote ne devrait être aménagé dans un établissement, par exemple un hôtel, qui détient un permis de vente d'alcool. Si le cas se présentait, le directeur ou la directrice du scrutin devrait s'assurer que le bureau de vote soit bien séparé des lieux destinés à la consommation.

La Loi interdit d'utiliser l'alcool pour inciter quiconque à voter. Cette disposition ne vise pas à en interdire la consommation, mais à éviter son utilisation à des fins de corruption. Nous recommandons au chapitre 8 du présent volume d'abolir cette infraction, tout en conservant l'interdiction générale concernant la corruption et l'abus d'influence.

Recommandation 2.3.19

Nous recommandons que soient abolies les dispositions de la *Loi électorale du Canada* interdisant la vente d'alcool le jour du scrutin, en laissant aux provinces toute latitude en cette matière.

NOTE

1. Le paragraphe 4(2) de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit l'exception suivante : « Le mandat de la Chambre des communes ou celui d'une assemblée législative peut être prolongé respectivement par le Parlement ou par la législature en question au-delà de cinq ans en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, pourvu que cette prolongation ne fasse pas l'objet d'une opposition exprimée par les voix de plus du tiers des députés de la Chambre des communes ou de l'assemblée législative. » Avant l'adoption de la Charte, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique (nº 2), 1949* comportait une disposition identique touchant la Chambre des communes, mais non les assemblées législatives des provinces; jusqu'en 1982, une assemblée provinciale pouvait par conséquent « prolonger son mandat aussi longtemps qu'elle le désirait » (Forsey 1960, 604).

4

UN REGISTRE ÉLECTORAL

INTRODUCTION

PARMI LES TÂCHES prévues dans notre mandat, nous devions étudier « l'établissement des listes électorales, notamment l'opportunité de créer une liste électorale permanente ». L'actuel processus de recensement, décrit au chapitre premier du présent volume, suscite en effet de plus en plus de critiques : on lui reproche principalement d'être long et coûteux. Par ailleurs, bon nombre d'intervenants à nos audiences ont manifesté leur intérêt pour la création d'une liste permanente, ou registre électoral*. On estime qu'une telle mesure permettrait d'abréger les campagnes électorales, de faciliter le recrutement de plus en plus difficile de recenseurs et recenseures fédéraux compétents et de réduire la duplication due au fait que les autorités fédérales, provinciales et municipales effectuent chacune leur propre recensement. Nous avons abordé ce volet de notre mandat à la lumière des six principes suivants.

Premièrement, l'inscription doit continuer de relever de l'État. Il peut arriver, dans certains cas, que la responsabilité de s'inscrire incombe aux électeurs ou électrices. Mais de façon générale, il revient en tout premier lieu aux gouvernements des régimes démocratiques d'assurer que toutes les personnes ayant qualité d'électeur puissent exercer leur droit de vote. Deuxièmement, les électeurs devraient pouvoir s'inscrire après la publication du décret d'élection, y compris le jour même du scrutin. Troisièmement, on ne devrait opter pour un registre électoral que si son efficacité équivaut à peu près à celle d'un recensement. Les listes électorales préliminaires issues d'un registre doivent par conséquent être comparables à celles d'un recensement aux points de vue de la couverture[1], de l'exactitude[2], de la mise à jour[3] et du coût de réalisation. En outre, elles doivent être disponibles au moment où le personnel électoral ainsi que les candidats et candidates en ont besoin. Quatrièmement, les électeurs devraient avoir le droit de refuser d'être inscrits et de renseigner l'État sur leurs déplacements. Cinquièmement,

* En examinant la possibilité de mettre sur pied un processus d'inscription présentant une amélioration par rapport au recensement actuel, qui est de nature transitoire et nécessite une main-d'œuvre nombreuse, nous en sommes venus à préférer le terme « registre » à « liste », car il reflète mieux la notion de permanence. En effet, un registre est un système conçu pour la gestion de l'information nécessaire à l'établissement d'une liste électorale spécifique.

les électeurs et électrices devraient pouvoir faire rayer leurs nom et adresse du registre n'importe quand. Enfin, une fois les données consignées dans le registre, elles devraient être traitées selon les critères les plus stricts en matière de confidentialité et de protection de la vie privée.

LES LISTES ÉLECTORALES PERMANENTES DANS D'AUTRES PAYS

La plupart des démocraties occidentales – notamment les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la France et l'Allemagne – ont recours à des registres électoraux permanents. Dans ces pays, la couverture, l'exactitude, la mise à jour et le coût de l'inscription de l'électorat dépendent de trois facteurs principaux :

1. la liberté dont jouissent les citoyens et citoyennes de s'inscrire de leur plein gré et l'importance relative du rôle de l'État dans le déroulement du processus;
2. le rôle des administrations nationales, régionales et locales dans la mise à jour et la tenue des listes électorales permanentes, ou le niveau de centralisation de ces tâches; et
3. le délai accordé pour l'inscription, c'est-à-dire si l'on peut s'inscrire au-delà d'une certaine date ou le jour même du scrutin, et s'il existe un mécanisme de révision.

Ces trois critères nous ont servi à mesurer l'utilité, pour le Canada, des formules adoptées par les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Australie, la France et l'Allemagne et à en dégager les enseignements pertinents.

Les États-Unis

Le gouvernement des États-Unis ne procède lui-même à aucune inscription des électeurs et électrices. Les règles d'inscription pour les élections nationales, municipales et des États sont définies par chaque État ainsi que par le Congrès, et varient sensiblement. Cependant, tous les États, à l'exception du Dakota du Nord, ont recours à une forme quelconque de liste permanente des électeurs et électrices (Courtney et Smith 1991 CR). La responsabilité de l'inscription incombe généralement à l'électeur.

À plusieurs égards, la procédure américaine soulève de sérieuses questions. D'abord, la plupart des États imposent un délai d'inscription, considéré comme déterminant pour ce qui est d'inciter les gens à s'inscrire et à voter. Dans les États de la Californie et de New York, par exemple, la date limite d'inscription est fixée respectivement à 29 et 30 jours avant le jour du scrutin. Les trois États qui permettent aux électeurs et électrices de s'inscrire le jour du scrutin enregistrent habituellement une participation électorale de 15 % supérieure à celle des autres. Deuxièmement, l'exactitude des listes électorales de nombreux États est souvent mise en doute. La procédure d'inscription n'est pas conçue de façon à faciliter le retrait des noms de ceux et celles qui sont décédés ou qui ont déménagé. Les mécanismes utilisés pour rayer

certains noms en temps opportun varient d'un État à l'autre, même d'un comté à l'autre, et laissent souvent à désirer (Courtney et Smith 1991 CR). Troisièmement, comme les électeurs doivent s'inscrire eux-mêmes, la plupart des États ne disposent d'aucune méthode éprouvée pour tenir leur registre à jour. Par exemple, 45 États rayent automatiquement les noms de ceux et celles qui n'ont pas voté à un certain nombre d'élections. Cette suppression aveugle empêche dans les faits plusieurs électeurs et électrices d'exprimer leur suffrage aux élections ultérieures, à moins qu'ils ne se réinscrivent (Mangum *et al.* 1991, 1). Divers projets de loi à l'étude au gouvernement fédéral et dans les États interdiraient l'épuration des listes selon de tels critères mécaniques.

La faiblesse persistante du taux de participation aux élections américaines, tant au niveau national qu'à celui des États et des municipalités, a incité plusieurs États à rendre le processus d'inscription plus accessible, plus souple et plus conforme aux besoins de certains groupes. Au milieu des années 80, le Texas, le Minnesota, l'Ohio, New York, le Nouveau-Mexique et la Virginie-Occidentale ont donné des directives aux organismes publics pour permettre à la population de s'inscrire notamment dans les bibliothèques, les écoles, les bureaux de l'assurance-chômage et les bureaux de permis de chasse et pêche (Davidoff et Williams 1985). Afin de faciliter la procédure, la plupart des États du Midwest ont adopté un certain nombre de dispositions telles l'inscription par correspondance, l'inscription le jour du scrutin, ou la prolongation du délai d'inscription. Le Minnesota s'est particulièrement distingué à ce chapitre.

À l'heure actuelle, seuls quelques États ont un registre central informatisé pleinement opérationnel. Le premier a vu le jour en Alaska en 1968; suivirent la Virginie et le Kentucky en 1973 et le Wyoming en 1976. En règle générale, les services des administrations locales doivent faire parvenir au système central des copies des formulaires d'inscription remplis, dont les renseignements sont consignés dans la base de données. Il revient ensuite à l'État de traiter l'information et de la tenir à jour. Chaque administration municipale doit tenir à jour sa propre base de données à l'aide des renseignements provenant du registre central de l'État. Comme nous le verrons dans le cas des autres pays, la gestion d'un registre exhaustif des électeurs et électrices dépend énormément d'un système de collecte d'information fortement décentralisé; or, les administrations municipales sont les mieux placées pour jouer ce rôle.

Déjà, en 1985, le Congrès américain étudiait la possibilité de réaliser une réforme en profondeur (Davidoff et Williams 1985, 3). On attend toujours : le Congrès s'est récemment penché sur un projet de loi qui aurait établi des normes nationales en matière d'inscription. Adopté par la Chambre des représentants, celui-ci fut rejeté de justesse par le Sénat. Ce projet (H.R. 2190, *National Voter Registration Act of 1989*) aurait autorisé les citoyens et citoyennes à s'inscrire en renouvelant leur permis de conduire ou en se présentant pour d'autres raisons au bureau d'immatriculation. Il aurait

aussi permis aux membres du personnel électoral d'utiliser le programme de changement d'adresse des postes comme solution de rechange aux actuelles modalités d'épuration des listes. Un projet de loi analogue a été déposé au cours de la session 1991 du Congrès. Les récents efforts en vue de modifier la procédure d'inscription témoignent d'une préoccupation croissante à cet égard.

La Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, les électeurs et électrices sont inscrits sur une liste électorale permanente, annuellement mise à jour et publiée le 15 février. Toutefois, cette liste ne peut être modifiée après avoir été rendue publique, même si une élection générale est convoquée entre-temps. Les électeurs dont le nom ne figure pas sur la liste doivent faire la preuve que leur nom a été omis à tort. Par conséquent, rares sont ceux qui peuvent faire modifier la liste après la date limite. La liste permanente est utilisée aussi bien pour les élections locales et nationales que pour les élections au Parlement européen.

L'inscription est assurée par des employés des conseils régionaux et des municipalités de chacune des 650 circonscriptions électorales de la Grande-Bretagne. S'ils veulent figurer sur le registre électoral, les électeurs et électrices doivent eux-mêmes prendre l'initiative de s'inscrire en expédiant une fiche d'inscription aux responsables locaux.

L'uniformisation de la procédure d'inscription est principalement assurée par les délais imposés par la loi pour la compilation et la publication annuelle du registre électoral. Cependant, la loi ne prévoit pas une procédure uniforme de révision. Par exemple, si les visites à domicile se sont révélées fort efficaces pour mettre le registre à jour, elles sont pratiquées avec une constance et une précision très variables selon les circonscriptions. La proportion des ménages visités dans les circonscriptions des centres-villes est particulièrement faible. Michael et Shelley Pinto-Duschinsky, notant à cet égard le taux d'inscription plus faible des groupes ethnoculturels, soutiennent que le phénomène s'explique davantage par leur mobilité et par la jeunesse de leurs membres que par des obstacles systémiques (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987, 18–21).

Depuis quelques années, l'exactitude de la liste électorale permanente de Grande-Bretagne est remise en question. Selon diverses études, les erreurs dénombrées sur les registres électoraux d'Angleterre et du Pays de Galles auraient doublé entre 1966 et 1981, pour atteindre plus de 5 millions. La somme de ces erreurs était partagée également entre ceux et celles dont les noms avaient été inscrits ou exclus à tort de la liste électorale (M. et S. Pinto-Duschinsky 1987, 3). En tout, environ 14 % des noms figurant sur la liste étaient erronés. Vu la rigidité du processus d'inscription de la Grande-Bretagne, les électeurs et électrices dont le nom a été omis ont peu de chance de faire réviser la liste électorale après sa publication.

L'Australie

L'Australie dispose d'un registre (ou rôle) électoral permanent, et l'inscription y est obligatoire depuis 1911. (La participation aux élections est elle-même obligatoire depuis 1924.) Ce registre est tenu à jour par la Commission électorale de l'Australie, qui compte environ 150 bureaux divisionnaires, lesquels, à leur tour, font chacun rapport à l'un des sept agents électoraux du pays. Le gouvernement national, quatre des six États et le territoire du Nord partagent le même registre; les autres États s'appuient toutefois sur les données du registre permanent pour dresser leurs propres registres. Ceux-ci sont utilisés pour les élections générales, les référendums et les consultations servant à résoudre les conflits de travail. Ils sont régulièrement mis à jour par les bureaux divisionnaires, en partie lors d'une campagne bisannuelle de porte à porte. Les bureaux de la Commission emploient un important personnel permanent qui voit à la gestion de la liste électorale, et en assure l'exactitude et la mise à jour.

La Constitution de l'Australie stipule un délai maximal de dix jours entre la dissolution du Parlement et la publication du décret d'élection. En 1983, le décret fut publié le lendemain de la dissolution. Or, comme la liste électorale ne peut être modifiée après la publication du décret, beaucoup d'électeurs et électrices n'ont pu voter parce qu'ils n'ont pas eu le temps de s'inscrire. Pour remédier au problème, le *Commonwealth Electoral Act* a été modifié l'année suivante de manière à prévoir un délai de sept jours entre la publication du décret et la clôture des inscriptions. Malgré cette mesure, il reste difficile pour les électeurs de s'inscrire après le déclenchement des élections (Courtney et Smith 1991 CR).

La France

Tout comme la Grande-Bretagne, la France possède une liste électorale permanente mise à jour annuellement et publiée à date fixe. Cette liste relève d'autorités locales. Cependant, le système français est plus souple en ce qui a trait à la possibilité de réviser la liste après la clôture des inscriptions. Par ailleurs, la mise à jour est confiée à une commission locale de trois personnes, qui transmet ces renseignements à l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'Institut tient un registre central informatisé et appuie les commissions locales dans leurs tâches.

Néanmoins, comme aux États-Unis, il revient clairement à chaque citoyen et citoyenne de vérifier si son nom figure sur la liste et si les renseignements qu'elle contient sont exacts et à jour. Cependant, le gouvernement français joue un rôle clé dans la gestion de la liste permanente en délivrant des cartes d'électeur valables pour trois ans et en avisant les organismes concernés lorsque des électeurs ou électrices déménagent d'une région à une autre.

L'Allemagne[4]

L'inscription des électeurs et électrices allemands est basée sur l'enregistrement obligatoire de la population auprès des administrations municipales.

Les données démographiques ainsi obtenues servent aux gouvernements fédéral et régionaux à établir le montant de l'aide financière octroyée aux municipalités qui y ont droit. Le processus d'inscription des électeurs allemands compte parmi les plus décentralisés que nous ayons étudiés, bien qu'il se compare en cela à celui d'autres pays européens tels que les Pays-Bas et la Belgique. Toute personne inscrite reçoit une carte d'identité munie du cachet des autorités locales de son lieu de résidence. Les listes électorales sont établies d'après les registres généraux des municipalités; elles sont considérées comme finales 35 jours avant le scrutin et affichées entre le 20e et le 15e jour précédant l'élection. Les individus qui prouvent qu'ils n'ont pu s'inscrire dans les délais peuvent le faire jusqu'à une date fixée par les responsables locaux (un jour généralement très rapproché du scrutin) (Courtney et Smith 1991 CR).

Résumé

Dans les pays où, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'inscription sur la liste électorale est volontaire et l'administration décentralisée mais où les règles touchant l'exactitude, la couverture et la mise à jour manquent d'uniformité, la liste électorale contient de nombreuses erreurs ou omet une assez forte proportion d'électeurs et électrices. Ces erreurs sont d'autant plus graves s'il est difficile de faire réviser les listes finales après leur publication. Dans les pays comme l'Allemagne et l'Australie, où l'inscription relève de l'État, la liste permanente est généralement plus complète et contient une plus grande diversité de renseignements. En France, l'inscription est un amalgame d'intervention de l'État et de responsabilité personnelle; l'inscription des électeurs y est en effet volontaire, mais les autorités locales et nationales collaborent étroitement à la mise à jour de la liste.

Dans les pays mentionnés, exception faite de l'Australie, la gestion des listes permanentes est fortement décentralisée. La principale responsabilité de l'inscription des électeurs et électrices revient aux administrations locales ou à des agents locaux du gouvernement national. On n'observe par ailleurs aucun lien entre le degré de centralisation (ou de décentralisation) du processus et l'exactitude et l'exhaustivité des listes permanentes.

Le facteur décisif quant à l'exactitude, la couverture et la mise à jour des listes, est le caractère obligatoire ou non de l'inscription. Dans les pays démocratiques où celle-ci est essentiellement laissée à la discrétion de chacun, la complexité et la rigidité de la procédure en découragent plusieurs. Dans les pays où l'inscription est volontaire, où la date limite tombe bien avant le scrutin et, où les possibilités de révision sont minces, beaucoup de citoyens et citoyennes négligent de s'inscrire malgré l'importance qu'ils peuvent accorder à l'exercice du droit de vote. À l'inverse, lorsque l'inscription est obligatoire, une structure administrative élaborée doit être mise en place pour assurer à tous de nombreuses possibilités de s'inscrire.

La plupart des pays utilisent leur liste électorale permanente pour les élections à différents paliers de gouvernement. En Grande-Bretagne, en

Allemagne et en France, on l'emploie à la fois pour les élections locales et nationales et pour les élections au Parlement européen. En Australie, la liste sert aux élections nationales, aux élections dans quatre États, aux élections référendaires ainsi qu'aux élections tenues pour résoudre des conflits de travail. Plus une liste est utilisée, plus elle est rentable et plus il est facile d'en assurer la mise à jour et l'exactitude.

Les données comparatives sur la rentabilité des listes permanentes sont rares. Elles sont en effet plus ou moins rentables selon qu'on y a recours pour les élections locales, régionales, nationales ou autres. Plus elles sont utilisées, plus les frais de mise à jour sont rentabilisés. La procédure étant très localisée en Grande-Bretagne, en Allemagne, en France et aux États-Unis, les coûts varient considérablement. L'inscription en Allemagne se fait dans le cadre de l'enregistrement national de la population. Aux États-Unis, les écarts sont énormes entre les 50 États pour ce qui est des ressources et du soutien administratif. Il est donc difficile de déterminer avec précision ce qu'il en coûte pour établir et maintenir une liste électorale permanente par rapport au processus de recensement en vigueur au Canada.

L'Australie fournit toutefois une certaine base de comparaison puisque la Commission électorale de ce pays veille à la mise à jour du rôle électoral permanent dans quatre États et deux territoires. Les coûts unitaires y sont comparables à ceux du système canadien, mais la gestion du registre nécessite beaucoup de personnel permanent et une révision bisannuelle qui s'apparente au recensement canadien. Le coût du recensement et de la révision aux élections canadiennes de 1988 s'élevait à 27 791 142 $. L'électorat canadien comptant au total 17 639 001 personnes (exception faite des personnes votant selon les Règles électorales spéciales), le coût par électeur se chiffre à 1,58 $. En 1988-1989, l'inscription des électeurs et électrices australiens, qui comprenait une révision bisannuelle de la population, a coûté 13 003 571 $ canadiens, ou 14 367 000 $ australiens (d'après le taux de change en vigueur en 1991). L'électorat australien étant de 10 300 798 personnes, le coût par électeur s'est élevé à 1,26 $ canadien, ou 1,39 $ australien (Courtney et Smith 1991 CR). Il est à noter que le recensement effectué au Canada en 1988 a servi à une seule élection fédérale, tandis que le rôle électoral australien sert à la fois aux élections dans les États, aux élections nationales ainsi qu'aux élections relatives aux référendums et aux conflits de travail. Puisque l'Australie utilise sa liste permanente à diverses fins électorales, elle est tenue à jour et la rentabilité du processus d'inscription s'en trouve améliorée.

DES LISTES ÉLECTORALES PERMANENTES AU CANADA ET DANS LES PROVINCES

Comme nous l'avons vu au chapitre premier du présent volume, le Canada est le seul pays à établir des listes électorales après la publication du décret d'élection par un recensement national de ses électeurs et électrices. La seule expérience de registre électoral fédéral fut tentée au début des années 30

et considérée comme un échec, en grande partie parce qu'il s'agissait d'une liste fermée. Un ancien directeur général des élections, après avoir étudié la question en 1968, s'est prononcé contre la création d'une liste électorale permanente, affirmant que le coût en serait prohibitif (Canada, Commissaire à la représentation 1968). Plus récemment, les auteurs du *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* en sont venus à la même conclusion, soutenant que la création et la tenue d'une telle liste électorale par le gouvernement fédéral coûteraient sensiblement plus cher que l'actuelle procédure de recensement. Ils ont aussi estimé que les Canadiens et Canadiennes seraient réticents à fournir régulièrement les renseignements nécessaires au maintien d'une liste exacte et à jour. Enfin, ils ont exprimé la crainte que les partis politiques l'utilisent à leur propres fins (Canada, Bureau du Conseil privé 1986, 45).

La Colombie-Britannique est la seule province où les électeurs et électrices sont inscrits sur une liste tenue à jour. Un recensement général est effectué au cours de la troisième année suivant les élections générales par des recenseurs et recenseures qui disposent de tous les noms figurant sur la liste électorale. Toutefois, il revient à chaque électeur et électrice de vérifier la justesse de l'information figurant sur la liste. Les demandes d'inscription sont traitées dans 60 bureaux gouvernementaux répartis dans la province, puis transmises à 6 bureaux régionaux responsables de la mise à jour de la liste. Toutes les personnes ayant qualité d'électeur reçoivent par la poste une carte d'identité.

Pour la période comprise entre 1987 et 1990, le coût du registre électoral permanent de la Colombie-Britannique a été d'environ 10 millions de dollars, dont 5,9 millions de dollars pour le recensement de 1989, qui était accompagné d'une importante campagne de publicité. Certains de ces frais sont toutefois récupérés auprès des municipalités qui choisissent d'utiliser les listes provinciales plutôt que de faire un recensement porte à porte. Les économies ainsi réalisées profitent au contribuable puisque les municipalités ne sont pas tenues d'effectuer leur propre recensement (Courtney et Smith 1991 CR).

En mai 1991, le ministre chargé de la réforme électorale au Québec s'est déclaré favorable à l'établissement d'une liste électorale provinciale permanente (*Le Soleil*, 1991). Le gouvernement du Québec avait déjà entrepris de dresser une liste permanente au début des années 80 mais avait jugé par la suite qu'il pourrait en coûter trop cher d'implanter le système et de tenir le registre à jour, et avait donc mis fin aux travaux. Terre-Neuve étudie actuellement un avant-projet de loi électorale prévoyant la création d'une liste permanente. La liste électorale issue du recensement de 1988 servirait de base à un registre permanent des électeurs et électrices de la province. Elle serait régulièrement mise à jour grâce à la participation volontaire de chacun et aux bases de données de plusieurs organismes gouvernementaux. Selon l'avant-projet de loi, une révision pourrait être effectuée à la demande des directeurs et directrices du scrutin de la province. En Ontario, le ministère du Revenu tient à jour une base de données qui sert à produire la liste électorale utilisée aux élections municipales et scolaires.

UN REGISTRE ÉLECTORAL : PROPOSITIONS ET PRÉOCCUPATIONS

La question d'un registre électoral a suscité beaucoup de discussions à nos audiences. Le processus d'inscription actuellement en vigueur au Canada a fait l'objet de critiques tandis que l'idée d'un registre électoral soulevait certaines inquiétudes. Des réactions similaires avaient été observées dans le passé. Mais ni ces critiques ni ces inquiétudes ne résistent nécessairement à un examen rigoureux.

Registre électoral ou recensement ?

Ceux et celles qui mettent en doute l'utilité d'un registre électoral estiment qu'un recensement effectué après la publication du décret d'élection est le moyen le plus efficace et le plus rentable d'inscription. Ils font valoir en outre qu'un recensement bien fait permet d'inscrire la presque totalité des électeurs et électrices.

On peut douter du bien-fondé de ces hypothèses. L'expérience de Terre-Neuve, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique démontre qu'il est possible d'établir efficacement les listes préliminaires sans réaliser de recensement pendant une campagne électorale. Ces provinces dressent en effet leurs listes en dehors de la période électorale, selon des méthodes différentes. Le cas des élections fédérales de 1980, où l'on a utilisé la liste de l'année précédente, prouve également qu'il est possible d'établir une liste préliminaire autrement que par un recensement en période électorale – et à un coût sensiblement inférieur.

La méthode actuelle suppose qu'une inscription exhaustive doit être précédée d'un recensement tout aussi complet. Cette hypothèse ne tient pas compte du fait que la révision et l'inscription le jour du scrutin sont des éléments essentiels de tout processus d'inscription exhaustif. Les méthodes en usage en Alberta et à Terre-Neuve sont plus pratiques. Le recensement, aussi vital soit-il, y est vu comme un élément d'un processus. La révision et l'inscription le jour du scrutin témoignent du fait qu'il reste toujours des noms à ajouter ou à rayer d'une liste électorale, quels que soient les efforts initialement déployés pour obtenir les nom et adresse de la majorité des électeurs et électrices. Aux élections générales de 1980, le temps a manqué pour faire un recensement en raison de la défaite inattendue du gouvernement progressiste-conservateur, neuf mois après le scrutin de 1979. Le directeur général des élections a décidé, comme la Loi le lui permet, d'utiliser la liste électorale de 1979 comme liste préliminaire, et l'a fait réviser par le biais d'une campagne d'inscription. Le tout a coûté sensiblement moins cher qu'un nouveau recensement. Fait à noter, le nombre de plaintes reçues d'électeurs et électrices dont le nom aurait été omis de la liste fut beaucoup plus faible qu'aux autres élections. L'expérience de 1980 a démontré qu'une révision bien faite peut produire une excellente liste finale et qu'un recensement est inutile si l'on dispose d'une liste électorale préliminaire suffisamment complète.

Le système actuel repose sur une autre hypothèse importante, celle selon laquelle un recensement en bonne et due forme permet d'inscrire

presque tout l'électorat. Or, tout recensement d'une population nombreuse sera forcément incomplet et inexact. Aucune population importante ne reste entièrement stable, même pour une brève période, et les omissions ou erreurs sont inévitables lorsqu'il s'agit d'entrer en contact avec les électeurs et électrices et de recueillir des données. On pourra pallier ces carences du système si l'on dispose de recenseurs et recenseures compétents, si les préparatifs sont bien menés, et si la procédure et les mécanismes de contrôle de la qualité sont efficaces. Cependant, aucun recensement ne peut entièrement combler ces lacunes.

Statistique Canada estime par exemple que la population canadienne est sous-évaluée d'environ 3 % lors du recensement décennal, même si l'opération est bien planifiée et malgré le fait que la formation de son personnel soit de beaucoup supérieure à celle qu'Élections Canada et les directeurs du scrutin ont le temps et les moyens de dispenser. Par ailleurs, le recensement électoral peut donner lieu à d'autres erreurs, étant donné que tous les habitants du Canada n'ont pas automatiquement qualité d'électeur; il est inévitable que certaines personnes non habilitées à voter soient inscrites[5]. Enfin, les citoyens et citoyennes ne sont pas tenus par la loi de participer à ce recensement, comme c'est le cas pour le recensement décennal.

La responsabilité de l'État dans le processus d'inscription

La population canadienne est défavorable à tout système qui réduirait ou supprimerait la responsabilité de l'État en matière d'inscription des électeurs et électrices. Elle craint que toute tentative d'instaurer un registre électoral aille dans ce sens, crainte alimentée par l'expérience américaine d'une liste permanente fondée sur l'inscription volontaire, par comparaison avec le système canadien où l'État joue un rôle déterminant.

Toute modification de notre processus d'inscription devrait reposer sur la tradition canadienne selon laquelle l'État joue un rôle de premier plan dans le processus. Contrairement à une opinion assez répandue, cela n'exclut pas nécessairement la formule du registre électoral. La création d'un tel registre n'exige pas l'inscription volontaire, pas plus qu'elle n'empêche l'État de voir à l'inscription des électeurs et électrices. Nous ne pouvons souscrire à l'inscription obligatoire et aux sanctions qui ont cours dans certains pays. Toutefois, il faut souligner que la création et la tenue d'un registre électoral ne signifient pas nécessairement que les électeurs seront les premiers responsables de s'inscrire. En fait, comme nous l'indiquons plus loin, le registre accroîtrait plutôt la capacité de l'État d'inscrire les personnes les plus susceptibles d'être oubliées par l'actuel processus.

La participation électorale

Plusieurs craignent que le recours à un registre ne fasse diminuer la participation électorale. Si l'on disposait d'un registre pour dresser les listes préliminaires, les recenseurs n'auraient pas à rendre visite aux électeurs et électrices qui figurent sur celles-ci. Certains ont soutenu que le passage des

recenseurs et recenseures permet de signaler la tenue prochaine des élections. C'est sans doute vrai. Cependant, le battage publicitaire et les diverses activités d'information qui entourent une élection prennent une ampleur telle que très peu de gens ignorent ce qui se prépare une fois arrivé le jour du scrutin. En outre, Élections Canada continuerait de faire parvenir aux électeurs des cartes leur indiquant où voter. Par conséquent, la formule du recensement ne présente à ce titre qu'un mince avantage par rapport à celle du registre électoral.

La création d'un registre rendrait inutile le recours généralisé aux recenseurs et recenseures. Certains jugeront que cela entraînerait une baisse d'intérêt pour le scrutin puisque les recenseurs, même en tant qu'employés de l'État, participent aux élections. Sans doute était-ce vrai autrefois, lorsque les partis nommaient à ces postes des gens qu'ils voulaient récompenser pour leurs loyaux services et qu'ils devaient s'assurer de l'aide pour le porte à porte ultérieur et pour les activités du jour du scrutin. Cependant, l'expérience récente démontre que ces avantages sont de moins en moins importants.

À l'heure actuelle, les candidats et candidates considèrent au mieux comme une corvée l'obligation de désigner des recenseurs et, au pire, comme une entrave à leurs activités les plus pressantes. Dans certaines circonscriptions, on est tout simplement incapable de trouver assez de postulants et postulantes. Ce qui semblait autrefois un avantage est désormais considéré comme un des plus sérieux handicaps de la formule du recensement. Il est de plus en plus difficile de trouver assez de personnes compétentes pour remplir la fonction. L'avantage va donc, de ce point de vue, au registre électoral.

La durée des campagnes électorales

La grande majorité de la population trouve les campagnes électorales trop longues. La longueur des campagnes est généralement attribuée au fait qu'Élections Canada doive procéder au recensement après la publication du décret d'élection. Bien qu'il existe divers autres moyens d'abréger les campagnes (nous en avons recommandé quelques-uns au chapitre premier de ce volume), beaucoup préconisent, à l'instar de nombreux intervenants à nos audiences, la création d'un registre électoral pour remédier au problème.

Au Canada, la durée des campagnes électorales est en moyenne de 50 jours, tandis qu'elles durent à peine 21 jours en Grande-Bretagne. Elles varient de 33 à 58 jours en Australie; deux des trois dernières ont duré 36 jours. La période électorale est de 29 jours en Colombie-Britannique, province qui a le plus d'expérience quant à l'utilisation d'une liste permanente. Un registre électoral contribuerait à abréger les campagnes, à tout le moins en éliminant la période du recensement.

Néanmoins, l'abrégement des campagnes fédérales ne dépend pas seulement de la mise en place d'un tel registre. Comme nous l'avons vu au chapitre premier du présent volume, les campagnes peuvent très bien être abrégées même si l'on conserve la formule actuelle de recensement.

Cela dit, leur durée pourrait difficilement être inférieure à 40 jours, la période minimale que nous recommandons au chapitre premier du volume 2, compte tenu du temps et des ressources nécessaires pour assurer une campagne concurrentielle à l'échelle d'un pays aussi vaste.

Les candidats et candidates ainsi que les partis gagneraient à avoir accès à des listes préliminaires beaucoup plus tôt dans la campagne électorale. Les candidats et les associations de circonscription pourraient ainsi entreprendre leur sollicitation des électeurs et électrices au tout début de la campagne, sans devoir attendre la fin du recensement. Le temps disponible pour mener la campagne au niveau local demeurerait donc inchangé, malgré l'abrégement de la période électorale.

Les révisions et le registre électoral

Certains ont dit craindre que la création d'un registre électoral ne limite l'exercice du droit de vote. Le registre pourrait en effet priver beaucoup d'électeurs et électrices de ce droit si aucune disposition n'est prise pour assurer la constante mise à jour de la liste. Dans la plupart des pays qui les utilisent, les listes permanentes sont déclarées définitives lors du déclenchement des élections ou un peu avant le scrutin, ce qui a pour effet de priver de leur droit de vote les personnes qui n'ont pas respecté les délais d'inscription. Plusieurs croient donc, à tort, que la formule du registre comporte nécessairement une liste finale, immuable après l'échéance. Or, si cette pratique peut faciliter la tâche du personnel électoral, aucun motif technique valable n'oblige à déclarer la liste finale à quelque moment que ce soit. La liste peut très bien être modifiée après le début de la campagne, et même jusqu'au jour du scrutin. Traditionnellement, il a d'ailleurs toujours été possible aux personnes vivant dans les sections de vote rurales du Canada de s'inscrire dans ces conditions. Un registre électoral ne changerait rien à cette tradition. Nos recommandations du chapitre premier de ce volume visent même à renforcer cette pratique en améliorant le processus de révision et en permettant à tous les électeurs et électrices de s'inscrire le jour du scrutin. Un registre électoral peut et doit prévoir chacune de ces possibilités.

La protection de la vie privée

Comme nous l'avons vu précédemment, on s'inquiète beaucoup de l'utilisation qui pourrait être faite de certains renseignements personnels contenus dans les immenses bases de données nécessaires à la création d'un registre électoral. Trois facteurs principaux motivent cette crainte.

D'abord, on s'inquiète de possibles violations du droit à la vie privée. L'on suppose que les responsables du registre réclameraient l'accès aux renseignements confidentiels contenus dans les bases de données de l'État, notamment celles de Revenu Canada Impôt, de la Division du recensement de Statistique Canada, de Santé et Bien-être social Canada ou des ministères provinciaux de la Santé et des Services sociaux. Or, tel ne serait pas et ne devrait pas être le cas. Il est tout à fait possible de créer et de tenir

à jour un excellent registre électoral sans recourir à ce type de renseignements. Il n'y a aucune raison d'envisager l'utilisation de ces données, et nos conclusions quant à la faisabilité d'un registre électoral ne reposent pas sur l'accès à ces bases de données personnelles. Les renseignements nécessaires aux responsables d'un tel registre s'obtiennent facilement auprès d'autres sources, telles que les bureaux d'immatriculation et les statistiques démographiques.

Deuxièmement, certains voient dans un registre électoral une intrusion inacceptable de l'État dans la vie privée. On craint notamment que tout citoyen ou citoyenne soit tenu de s'inscrire et d'aviser l'État de ses déplacements, et que l'on tienne à jour dans une base de données centrale leurs nom et adresse ainsi que d'autres renseignements personnels.

Ces craintes sont dénuées de fondement. L'inscription obligatoire des électeurs et électrices, la surveillance constante de leurs déplacements ou la compilation de renseignements personnels ne sont aucunement nécessaires à la tenue d'un registre électoral si l'on prévoit un bon mécanisme de révision et la possibilité de s'inscrire le jour du scrutin. Les électeurs devraient pouvoir refuser de s'inscrire, comme c'est actuellement le cas, garder leurs déplacements secrets et faire supprimer en tout temps de la liste électorale leurs nom et adresse et tout autre renseignement. Cela ne les empêcherait pas de voter; il leur suffirait de s'inscrire aux élections auxquelles ils ou elles désirent participer.

Troisièmement, certains disent craindre que le registre électoral ne soit utilisé en dehors de la période électorale et que les renseignements qu'il contient servent à autre chose qu'à des fins politiques ou électorales légitimes. La Loi oblige les directeurs et directrices du scrutin à mettre les listes préliminaires et finales à la disposition de tous les candidats officiels, qui les transmettent à leurs agents et à leurs associations de circonscription. Ces listes doivent aussi être disponibles pour consultation par le public dans le bureau du directeur du scrutin. Les mêmes dispositions s'appliquent à l'échelle du pays pour les élections provinciales, municipales et scolaires. Si le registre électoral ne pouvait être consulté en dehors de la période électorale, il n'y aurait rien de changé par rapport à la situation actuelle. Par ailleurs, des mesures appropriées, d'ordre technique ou administratif, permettraient d'assurer que son utilisation soit réservée à des fins électorales.

L'application de la *Loi électorale* et les registres électoraux

Un registre électoral pourrait faciliter l'application de la *Loi électorale du Canada* et favoriser son observation (Carty 1990). L'article 83 de la Loi prévoit que la présentation d'un candidat ou une candidate ne peut être estimée complète à moins qu'il ait reçu l'appui de 25 personnes ayant qualité d'électeur. Au chapitre 5 du volume 1, nous avons recommandé que seuls les électeurs et électrices participent à la désignation des candidats et des chefs de parti. De plus, nous recommandons que les partis qui souhaitent s'inscrire entre les élections justifient de l'appui d'au moins 5 000 électeurs qui sont membres en règle du parti. Un registre électoral permettrait aux membres

du personnel électoral de vérifier sur-le-champ si les personnes participant à ces processus ont qualité d'électeur, et la confiance du public dans l'application de la *Loi électorale* s'en trouverait renforcée.

LA FAISABILITÉ D'UN REGISTRE ÉLECTORAL

Bon nombre des objections à la création d'un registre électoral ne résistent pas à un examen approfondi. En définitive, la question est de savoir si cette formule assurerait une inscription comparable à celle qui repose sur le recensement. Pour établir la faisabilité d'un registre électoral au Canada, il faut analyser trois éléments. D'abord, on doit voir si un registre électoral peut satisfaire les critères d'exactitude, de couverture et de mise à jour. Ensuite, on doit déterminer si la création et la tenue d'un registre serait rentable et techniquement réalisable. Enfin, on doit déterminer si les autorités fédérales pourraient utiliser des listes électorales établies par les provinces. Il faudrait que celles-ci soient assez récentes et n'aient besoin que de légères modifications pour servir à la création de listes préliminaires en vue des élections fédérales.

La faisabilité d'un registre électoral fédéral

La création d'un registre électoral par le gouvernement fédéral nécessiterait la mise en place d'une structure administrative élaborée afin d'assurer que le registre soit complet dans chaque province et territoire. Une étude réalisée dans le cadre de nos recherches a confirmé que les listes établies par Revenu Canada Impôt à partir des déclarations de revenu personnel contenaient autant d'électeurs et électrices que les listes préliminaires d'Élections Canada (Canada, Commission royale et Revenu Canada Impôt 1990). Des listes confectionnées à partir de la base de données de Revenu Canada concernant les revenus et les déductions des contribuables individuels permettraient donc l'inscription de 80 à 90 % de l'électorat canadien. En fait, l'existence de cette base de données indique que plus d'un organisme gouvernemental est en mesure d'établir des listes comparables à celles fondées sur les recensements. Toutefois, il serait difficile d'utiliser les données des déclarations de revenu en raison des appréhensions du public et des questions de politique qu'elles suscitent. En conséquence, nous ne recommandons pas cette solution.

Selon nos recherches, le maintien à des fins électorales fédérales seulement d'un registre électoral qui n'utilise pas ces données confidentielles coûterait beaucoup plus cher que l'actuel processus de recensement, sans en améliorer significativement l'exactitude ou la couverture. Le maintien d'un registre national qui satisfasse aux critères d'exactitude et de couverture requiert un processus d'inscription obligatoire; l'expérience des autres pays est probante à cet égard. Le degré d'intervention de l'État qu'exige une telle mise à jour irait à l'encontre de l'approche traditionnelle adoptée par le gouvernement fédéral en matière d'inscription électorale. L'information nécessaire à la tenue d'un registre central est en effet considérablement plus importante que celle dont l'État a besoin dans le cadre du processus

actuel car la gestion active d'une base de données exige que chaque électeur ou électrice se voie attribuer un numéro d'inscription personnel. En outre, il serait sans doute impossible de tenir à jour un registre qui ne servirait pas régulièrement aux niveaux provincial et municipal sans procéder à un porte à porte exhaustif – ce qui reviendrait, à toutes fins utiles, à effectuer un recensement.

Nos études démontrent que l'établissement d'un registre national destiné à produire les listes préliminaires en vue des seules élections fédérales coûterait beaucoup plus cher qu'un recensement à chaque scrutin. Comme nous l'avons indiqué, le *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale* en était venu à la même conclusion (Canada, Bureau du Conseil privé 1986).

Un registre tenu et utilisé uniquement par la Commission électorale du Canada, de qualité comparable au recensement servant à dresser les listes préliminaires, serait plus coûteux pour deux raisons. Premièrement, l'ajout et le retrait constant de certaines données du registre seraient onéreux et exigeraient une énorme base de données. L'expérience des pays qui possèdent de tels registres le démontre : l'épuration des listes, essentielle à la mise à jour peut constituer l'opération la plus controversée du processus. Elle vise surtout à assurer la mise à jour permanente de la liste. Son efficacité dépend avant tout des critères qui commandent l'épuration et du niveau de raffinement du procédé. Elle permet de rayer les noms des personnes n'ayant pas qualité d'électeur et de transférer au besoin des noms d'électeurs et électrices d'une section de vote à une autre.

Deuxièmement, les listes produites à partir d'un registre ne serviraient à l'échelle nationale que tous les trois ou quatre ans, aux élections générales. Pour cette raison, la méthode de mise à jour la moins coûteuse – soit l'ajout des nom et adresse de ceux qui, ne figurant pas sur le registre, se sont inscrits lors de la révision ou le jour du scrutin – serait peu usitée. En fait, une mise à jour efficace exigerait l'adoption d'un train de mesures complexes et coûteuses, notamment l'entrée dans le registre de données issues de révisions faites en période électorale, de bases de données existantes, de recensements conduits dans les régions mal représentées au registre et d'avis d'inscription expédiés aux nouveaux électeurs et électrices. Il importerait de prendre en considération la mobilité de la population. Selon Courtney et Smith, un taux de déménagement annuel de 20,9 % exigerait la création de 3 650 000 entrées (chiffre calculé d'après les 17,6 millions d'électeurs aux élections de 1988) pour maintenir le registre fédéral des électeurs à jour (Courtney et Smith 1991 CR).

La création et la tenue d'un registre fédéral pourraient être financées, en partie, par la vente des listes préliminaires aux provinces et territoires. Les provinces pourraient les utiliser à condition qu'elles soient techniquement adaptées à leurs sections de vote, n'auraient plus à réaliser des recensements distincts. Les provinces et territoires seraient tenus de les réviser, mais la duplication qui caractérise le processus d'inscription aux fins électorales au Canada en serait considérablement réduite. Pour être réaliste, un tel scénario exige que la base des données maintenue par le gouvernement fédéral

contienne tous les renseignements exigés par les provinces et les territoires quant au profil des électeurs et électrices.

Les ressources techniques et administratives nécessaires à la mise à jour d'un registre qui satisfasse aux besoins des provinces et territoires seraient énormes. Afin de produire les listes préliminaires des provinces, le registre devrait renfermer des données sur les dates de naissance, puisque l'âge électoral varie selon les provinces. La base de données devrait aussi tenir compte de la période de résidence de chaque électeur et électrice puisque plusieurs provinces exigent d'eux qu'ils y aient vécu pendant un certain temps pour avoir droit de vote. Les écueils techniques et les coûts se multiplieraient si le registre devait servir à produire les listes préliminaires pour les élections municipales et scolaires. Comme il est noté dans l'étude de faisabilité, l'ajout d'un troisième ordre de gouvernement nécessiterait la tenue d'un autre dossier comportant des données sur les frontières municipales et les sections de vote, ce qui entraînerait un surcroît de travail en ce qui a trait à la mise à jour (Gauthier *et al.* 1991). Dans plusieurs provinces, il faudrait aussi inscrire l'allégeance confessionnelle pour les élections scolaires. Au Québec, par exemple, on vote dans une commission scolaire ou une autre selon qu'on est catholique ou protestant. En revanche, un registre conçu exclusivement en vue des élections fédérales nécessiterait très peu d'informations sur les électeurs et électrices. Les données comprendraient obligatoirement l'adresse, l'âge et le sexe des inscrits. Ces renseignements s'obtiendraient facilement à partir des listes préliminaires des provinces et des territoires, mais l'inverse est moins évident.

La faisabilité d'un système provincial de registres électoraux

La création et la tenue d'un registre électoral à l'usage exclusif du gouvernement fédéral n'atteindraient pas nécessairement les objectifs des partisans de ce mode d'inscription. Cependant, rien n'empêche la création de registres électoraux provinciaux, à partir desquels seraient dressées des listes préliminaires que pourrait acquérir la Commission électorale du Canada pour les besoins des sections de vote fédérales. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que l'instauration d'un système de registre électoral relève du gouvernement fédéral. L'examen attentif de plusieurs éléments clés, aussi bien politiques que techniques, révèle qu'un système de registres électoraux provinciaux pourrait utilement remplacer les recensements fédéraux actuels.

La duplication dans les activités de recensement

Les électeurs et électrices canadiens sont généralement recensés par deux, sinon trois ordres de gouvernement au cours d'une période de deux à trois ans. Cela soulève évidemment la question de la duplication du processus et des coûts supplémentaires injustifiables qui en découlent pour les contribuables. De plus, une telle pratique peut entraîner chez les électeurs une certaine confusion quant à savoir s'ils sont bel et bien inscrits.

Nous avons organisé plusieurs colloques réunissant les directeurs généraux des élections du Canada et des provinces, pour discuter de la création d'un registre électoral. Les participants se sont dits favorables au registre, en particulier s'il est fondé sur un registre d'adresses. Ils ont déploré la duplication en ce qui a trait aux listes préliminaires et signalé que certains recensements fédéraux et provinciaux ont été tenus à quelques mois d'intervalle sans qu'il y ait échange de listes, malgré les économies considérables qui auraient pu en résulter.

Aux élections générales de 1988, plusieurs personnes ont négligé de s'inscrire au moment de la révision car elles croyaient que les récents recensements tenus par leur province ou leur municipalité les rendaient admissibles à voter aux élections fédérales (Courtney et Smith 1991 CR). Le 22 novembre 1988, le *Calgary Herald* signalait ainsi que le principal facteur de confusion en Alberta avait été le recensement provincial tenu en septembre, juste avant celui du gouvernement fédéral, entrepris le 14 octobre. Selon le journal, d'innombrables électeurs et électrices ont cru que le recensement provincial valait aussi pour les élections fédérales. En l'espace d'un mois, deux recensements distincts et coûteux ont donc été tenus dans la même province. Celui du gouvernement fédéral a coûté environ 2,4 millions de dollars, tandis que l'Alberta a dû débourser 3,3 millions de dollars. Dans les deux cas, un peu plus de 1,5 million de personnes ont été recensées pour les deux élections. La duplication ou la répétition de la même opération n'est ni rentable financièrement, ni efficace sur le plan de l'inscription. Une coordination et une collaboration accrues entre les gouvernements fédéral et provinciaux sont certainement possibles à ce chapitre.

Si les différents ordres de gouvernement partageaient un même registre électoral tenu à jour, la confusion actuelle de l'électorat au sujet de l'inscription serait grandement dissipée. Les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que plusieurs administrations municipales et scolaires détiennent le pouvoir de conduire leur propre recensement, selon des critères qui peuvent varier; la préparation des listes préliminaires ne pose cependant aucun problème quant à la répartition des pouvoirs constitutionnels.

Les listes électorales préliminaires : comparaison entre les bases de données provinciales et le recensement fédéral

Afin de déterminer si les bases de données des provinces peuvent servir à dresser des listes électorales comparables à celles qu'Élections Canada établit par recensement, nous avons commandé quatre études comparatives (Gauthier *et al.* 1991)[6].

La première a comparé les listes établies par Élections Canada en vue des élections fédérales partielles de 1990 dans la circonscription d'Oshawa avec les listes pour cette circonscription issues de la base de données à jour de Revenu Ontario. À l'origine, cette base de données avait été mise au point pour les évaluations municipales. Depuis 1988, elle sert à produire des listes électorales pour les élections municipales et scolaires en Ontario.

Dans cette étude, les listes de Revenu Ontario reprenaient les données d'Élections Canada touchant 167 sections de vote de la circonscription d'Oshawa. À partir d'un échantillon approximatif de 65 bureaux, on a évalué qu'environ 85 % des personnes ayant qualité d'électeur étaient susceptibles d'être correctement inscrites – et cela, dans le cas des deux listes.

La deuxième étude comparait les listes de Revenu Ontario et celles produites par Élections Ontario dans les circonscriptions de Scarborough–Ellesmere et de Fort York en vue des élections générales de septembre 1990. À partir cette fois d'un échantillon aléatoire de 48 sections de vote pour la première circonscription et de 50 pour la seconde, le calcul de probabilité a donné, pour Élections Ontario, 86 % d'inscriptions correctes dans Scarborough–Ellesmere et 75 % dans Fort York. Les résultats pour Revenu Ontario étaient respectivement de 88 % et de 74 %.

Dans la circonscription provinciale de Scarborough–Ellesmere, les listes électorales de Revenu Ontario et d'Élections Ontario étaient comparables. Dans Fort York, toutefois, la grande mobilité de la population a nui à la couverture et à l'exactitude des deux listes.

La troisième étude a comparé les listes électorales de municipalités rurales ontariennes dressées par Revenu Ontario pour les élections municipales de 1988, avec celles d'Élections Canada, établies dans les mêmes régions pour les élections fédérales de 1988. Cette étude a porté sur un échantillon aléatoire de 19 petites villes, villages et cantons figurant au répertoire municipal de 1990 publié par le ministère des Affaires municipales. Quinze des 19 municipalités disposaient des listes électorales préliminaires de Revenu Ontario. De son côté, Élections Canada a produit, à partir de données des élections fédérales de la même année, 58 listes préliminaires analogues pour 13 des municipalités. La probabilité pour l'électorat d'être correctement recensé par Élections Canada était de 92 % à 94 %. Elle était de 90 % à 92 % pour la base de données de Revenu Ontario.

La quatrième étude concernait les listes issues de la base de données d'Élections Colombie-Britannique (constamment tenue à jour) et celles établies à partir d'un recensement spécial réalisé par Élections Canada pour le compte de la Commission dans certaines sections de vote de la Colombie-Britannique choisies au hasard. À noter que le recensement d'Élections Canada assurait une couverture comparable à celle d'un recensement électoral. Pour établir une comparaison valable avec les listes d'Élections Colombie-Britannique, on a utilisé la définition provinciale des sections de vote et fixé l'âge électoral à 19 ans. D'après un échantillon de 60 sections de vote, la probabilité pour les électeurs et électrices d'être recensés par Élections Canada était de 84 % à 88 % contre 78 % à 82 % pour Élections Colombie-Britannique.

Le tableau 4.1 résume les résultats des quatre études comparatives. La base de données de Revenu Ontario était en mesure de fournir des listes préliminaires comparables à celles issues des recensements d'Élections Canada et d'Élections Ontario. Les listes préliminaires d'Élections Colombie-Britannique se sont révélées légèrement moins complètes que les listes établies à partir du recensement d'Élections Canada.

L'écart entre les résultats de Revenu Ontario et d'Élections Colombie-Britannique s'expliquent, au moins en partie, par trois facteurs. Premièrement, les listes du premier organisme reposant sur les évaluations municipales et les données fiscales, il est normal qu'elles soient plus complètes que celles dressées à des fins strictement électorales. Deuxièmement, les électeurs et électrices de la Colombie-Britannique savent qu'ils peuvent s'inscrire aux élections provinciales au moment de la révision qui suit la publication du décret d'élection; jusqu'en 1986, ils pouvaient également s'inscrire le jour même du scrutin. En 1986, environ 12 % des électeurs se sont inscrits le jour du scrutin. Troisièmement, les listes de Revenu Ontario sont fondées sur un répertoire d'adresses, tandis que celles d'Élections Colombie-Britannique le sont sur le nom des électeurs. Étant donné que les adresses sont plus fixes que les gens, les listes tenues à partir des adresses sont forcément plus complètes, plus exactes et plus à jour. Par ailleurs, nos recherches ont révélé que la mise à jour de ces répertoires est nettement meilleure que celle des registres de noms (Gauthier *et al.* 1991).

Tableau 4.1
Mesure de la couverture et de l'exactitude des registres
(en pourcentage)

Étude	Probabilité d'être recensé correctement	Probabilité d'être inscrit correctement
Oshawa	84–85 (EC)	85 (RO)
Scarborough	86 (EO)	88 (RO)
Fort York	75 (EO)	74 (RO)
Régions rurales de l'Ontario	92–94 (EC)	90–92 (RO)
Colombie-Britannique	84–88 (EC)	78–82 (ECB)

Source : D'après Gauthier *et al.* 1991.

Note : EC : Élections Canada; RO : Revenu Ontario; EO : Élections Ontario; ECB : Élections Colombie-Britannique.

La création de registres électoraux

Selon nos recherches, l'exactitude, la couverture et surtout la mise à jour des registres électoraux seraient bien meilleures si elles reposaient sur des registres d'adresses. Un tel registre bénéficierait de plusieurs contrôles internes de la qualité. Il faudrait relier les registres d'adresses et les profils individuels des électeurs et électrices, qui fournissent l'information nécessaire pour déterminer qui a droit de vote. Cette information serait puisée à même les données publiées par d'autres organismes de l'État, et le maintien du registre respecterait les normes les plus strictes en matière de confidentialité et de respect de la vie privée.

Un registre d'adresses est un ensemble de données où figurent tous les lieux de résidence admissibles au Canada, dans une province ou dans un territoire. Une fois créé, le registre électoral contiendrait les renseignements

nécessaires pour dresser la liste des adresses des personnes ayant qualité d'électeur (Gauthier *et al.* 1991). Il est facile de créer un registre d'adresses à partir de données publiques.

Il existe plusieurs façons d'établir un registre d'adresses; certains existent déjà ou sont en cours d'élaboration. Par exemple, la liste de Revenu Ontario est un registre d'adresses. La méthode la moins coûteuse de créer un tel registre à des fins électorales consisterait à utiliser la liste finale de l'élection précédente. Celle-ci devrait contenir toutes les adresses ainsi que les noms des électeurs et électrices puisque les élections canadiennes, aussi bien fédérales que provinciales, se fondent sur des circonscriptions géographiques. Après le scrutin, il serait très simple d'enregistrer ces listes d'adresses dans un fichier maître sans se préoccuper de les répartir selon les sections de vote ou les circonscriptions existantes. Nous avons par ailleurs examiné la possibilité d'utiliser des données fournies par le secteur privé. La conclusion générale de notre étude à ce sujet est qu'on ne pourrait compter sur une source unique pour la création d'un registre électoral à base d'adresses. Les entreprises de téléphone et d'électricité apparaissent comme les meilleures sources d'information pour un registre d'adresses mais elles seraient utiles surtout à titre de sources permanentes, après la mise sur pied du registre.

Le recours au système d'information géographique (SIG) permettrait d'améliorer considérablement la portée et la faisabilité d'un système de registres électoraux provinciaux. Le SIG est un logiciel qui sert à produire des cartes de grandes et de petites régions et à gérer des bases de données. Le service central de levés et de cartographie de la Saskatchewan en a fait grand usage pour constituer une base de données géographiques à l'échelle de la province. Le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme à frais partagés avec la Saskatchewan en vue d'établir des normes nationales à cet égard et d'éviter la duplication.

Le SIG est beaucoup utilisé aux États-Unis et en Grande-Bretagne; Statistique Canada et Énergie, Mines et Ressources Canada étudient actuellement les applications possibles. Le redécoupage des circonscriptions en fonction du nombre d'électeurs plutôt que de la population recensée – tel que nous l'avons recommandé – serait assurément plus facile à réaliser si l'on disposait de registres d'adresses et de la technologie du SIG (Gauthier *et al.* 1991).

La Saskatchewan a lancé des projets intéressants concernant l'utilisation de la technologie SIG à des fins de gestion des élections; l'expérience ainsi acquise mérite d'être examinée attentivement. Le bureau des élections de la Saskatchewan utilise un logiciel SIG capable de :

- tenir à jour les adresses et les codes postaux;
- produire des registres d'adresses et de codes postaux selon les sections de vote, les circonscriptions et les villes;
- indiquer l'emplacement du bureau de vote pour chaque adresse;

- produire des rapports par bureau de vote, circonscription, ville, province ou territoire;
- produire de nouvelles listes de codes postaux lorsque les circonscriptions sont redécoupées;
- déterminer le nombre d'électeurs et électrices d'une section de vote et d'une circonscription; et
- calculer le nombre d'électeurs dans une nouvelle section de vote.

Lorsque le système sera pleinement opérationnel, il permettra à la Saskatchewan de mettre en place un processus de recensement plus exact, plus exhaustif et plus efficace. Moins de recenseurs et recenseures seront requis et la période de leur formation sera réduite. Le SIG peut servir également à la préparation d'avis indiquant aux électeurs et électrices où et quand voter.

Un essai a été réalisé pour le compte de la Commission pour déterminer si le SIG faciliterait la production des cartes de sections de vote et des listes électorales requises par Élections Canada. L'expérience, menée dans une circonscription fédérale de la Saskatchewan, s'est révélée concluante, tant pour ce qui est des cartes et des listes que pour l'identification des sections de vote (Generation 5 Technology 1991).

VERS UN SYSTÈME CANADIEN DE REGISTRES ÉLECTORAUX

Le processus d'inscription en vigueur au Canada est distinct aux niveaux provincial, territorial et fédéral. Ainsi, 13 gouvernements, chacun de leur côté, effectuent des recensements ou tiennent des listes électorales permanentes. Il y a donc duplication du point de vue de l'effort, des ressources, du personnel et des services publics. Cette duplication n'a rien d'efficient et n'ajoute pas nécessairement à l'exactitude, à la couverture et à la mise à jour des listes électorales.

Nos recherches nous amènent à conclure que des registres électoraux permettraient d'établir des listes aussi efficaces selon ces trois critères que celles issues d'un recensement effectué en période électorale. D'après nos projections de coûts, si le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendaient pour utiliser le même registre dans chaque province et territoire, sa fréquence d'utilisation contribuerait sensiblement à assurer sa qualité – et à justifier son coût. Le registre serait encore plus rentable et d'une qualité accrue si les municipalités et les conseils scolaires l'utilisaient aussi. C'est d'ailleurs au niveau municipal que les responsables sont les mieux informés de la mobilité de la population et de l'évolution des caractéristiques démographiques des collectivités locales. Le registre pourrait également servir à dresser les listes en vue des référendums tenus en dehors des périodes électorales, comme c'est le cas en Australie.

Une période de transition doit nécessairement être prévue car la mise en place d'un registre électoral pleinement opérationnel exigera plusieurs années. La période de transition pourrait débuter avec les prochaines élections

fédérales; il faudrait que des ententes soient conclues entre la Commission électorale du Canada et chacune des provinces qui utilisent un registre ou qui effectuent des recensements dans les dix à douze mois précédant une élection fédérale.

L'acquisition de listes électorales préliminaires de la Colombie-Britannique et de l'Ontario en vue des prochaines élections fédérales

En vue des prochaines élections fédérales, la Commission électorale du Canada devrait envisager de conclure avec l'Ontario et la Colombie-Britannique une entente contractuelle touchant la production de listes préliminaires à partir des bases de données de Revenu Ontario et d'Élections Colombie-Britannique.

La Commission réaliserait des économies substantielles si elle pouvait se procurer les listes préliminaires auprès d'Élections Colombie-Britannique. Elle aurait intérêt à adopter les sections de vote de la province pour établir les listes préliminaires en vue des prochaines élections fédérales, car la base de données provinciale n'est pas fondée sur un registre d'adresses.

On compte actuellement 5 705 sections de vote fédérales en Colombie-Britannique. Élections Canada évalue à 390 $ environ les frais associés à une section de vote le jour du scrutin; le coût total des sections de vote fédérales s'élève donc à environ 2,23 millions de dollars. La Colombie-Britannique compte par ailleurs 6 345 sections de vote provinciales qui, si elles servaient à dresser les listes préliminaires en vue des élections fédérales, entraîneraient un coût total de 2,48 millions de dollars. En résumé, il en coûterait 250 000 $ de plus, si les sections de vote provinciales plutôt que fédérales étaient utilisées lors des prochaines élections fédérales.

Le recensement fédéral réalisé en Colombie-Britannique aux élections de 1988 a coûté un peu plus de trois millions de dollars. Nos recherches nous permettent de conclure que si la Commission électorale du Canada utilisait le registre de la Colombie-Britannique pour produire les listes préliminaires, les coûts totaux engagés par la Commission pour l'inscription et la révision des listes électorales, même s'il fallait effectuer un recensement porte à porte dans une section de vote sur cinq, représenteraient la moitié des coûts actuels. L'utilisation du registre électoral de la Colombie-Britannique et l'adoption des sections de vote provinciales pour les prochaines élections fédérales est tout à fait faisable tout en respectant les critères de couverture, d'exactitude et de coût.

La base de données de Revenu Ontario pourrait aussi servir à dresser des listes préliminaires en vue des prochaines élections. On pourrait recourir aux logiciels existants afin de créer des listes adaptées aux sections de vote fédérales. Dans chaque circonscription fédérale, il suffirait d'une petite équipe spécialisée pour extraire des listes municipales issues de la base de données de Revenu Ontario les renseignements nécessaires pour établir une liste préliminaire en vue des prochaines élections fédérales. La base de données étant fondée sur un registre d'adresses, il faudrait repérer, sur

la liste informatisée, les rues de la section de vote fédérale concernée ainsi que les nom et adresse d'électeurs correspondant à ces rues, afin de les consigner dans le fichier électronique. En tout, environ 43 heures seraient nécessaires à quatre équipes de deux personnes, travaillant en deux postes de huit heures, pour dresser les listes préliminaires d'une circonscription moyenne, à partir de la base de données de Revenu Ontario. Il faudrait prévoir de donner à ces équipes une formation minimale[7].

L'Ontario compte 17 067 sections de vote fédérales. Aux élections fédérales de 1988, le coût moyen du recensement par section de vote, en supposant qu'il a été fait par une personne plutôt que deux (comme nous le recommandons dans le chapitre premier du présent volume), mais en excluant les frais d'imprimerie et d'administration, se serait élevé à 365,56 $, pour un total de 6 085 410 $. D'après nos recherches, le coût moyen (frais de main-d'œuvre et d'informatique) des listes préliminaires dressées à partir du registre de Revenu Ontario serait de 56 $, par section de vote fédérale. En outre, l'acquisition par la Commission électorale du Canada des listes de Revenu Ontario coûterait 100 000 $ au maximum, soit 5,86 $ par section de vote. Pour produire des listes préliminaires en vue des prochaines élections fédérales à partir du registre de Revenu Ontario, le coût moyen par section de vote serait donc de 61,86 $, pour un total de 1 055 765 $. Même en ajoutant un million de dollars en frais généraux et de supervision du personnel électoral, le coût global de l'opération en achetant les listes de Revenu Ontario serait de quelque 2 056 000 $. L'économie ainsi réalisée s'élèverait à environ quatre millions de dollars par rapport au processus actuel.

Les électeurs et électrices de l'Ontario et de la Colombie-Britannique comptaient pour 47 % des personnes recensées en 1988. La conclusion d'ententes entre la Commission électorale du Canada et ces deux provinces en vue d'acquérir les listes préliminaires produites à partir de leurs registres entraînerait une économie de l'ordre de 5,5 millions de dollars. Compte tenu de la nature provisoire d'une telle entente, il serait opportun de faire des tests pour déterminer avec précision les procédures détaillées et les délais nécessaires à la production de listes pour toutes les sections de vote des deux provinces. Les nouveaux mécanismes de révision, l'envoi par la poste à tous les électeurs et électrices de cartes d'information électorale et la possibilité de s'inscrire le jour du scrutin assureraient une exactitude et une couverture égales ou supérieures aux résultats actuellement obtenus dans ces provinces. L'expérience des élections fédérales de 1979 et de 1980 a démontré sans équivoque la possibilité de dresser des listes précises grâce au mécanisme de révision, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer des recensements.

À Terre-Neuve, les recensements sont actuellement effectués à la discrétion du Cabinet provincial, et la province envisage la création d'un registre électoral permanent. Si Terre-Neuve choisissait de créer un tel registre, la Commission devrait prévoir de conclure une entente du même type qu'avec l'Ontario et la Colombie-Britannique.

Recommandation 2.4.1

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada conclue des ententes avec les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario afin d'acquérir des listes électorales préliminaires en vue des prochaines élections fédérales.

L'acquisition de listes électorales auprès des provinces et des territoires

Les mesures décrites ci-dessus touchant la Colombie-Britannique et l'Ontario devraient être considérées comme transitoires. Les ententes à long terme devraient prévoir la reconfiguration des systèmes informatiques actuels afin qu'ils s'appuient sur les nouvelles technologies et qu'ils soient compatibles avec les besoins de la Commission électorale du Canada. De plus, la Commission électorale devrait se doter dès que possible des moyens informatiques appropriés en vue de produire des listes pour les sections de vote fédérales à partir des bases de données provinciales. Après l'installation du logiciel, il suffirait de repérer et de réunir l'information pertinente, sans avoir à former de personnel pour la saisie des données, comme ce serait le cas en Ontario aux prochaines élections. Le système informatique devrait être en mesure d'extraire directement des bases de données provinciales les renseignements nécessaires aux listes préliminaires, soit le nom, l'âge, l'adresse et le sexe des électeurs et électrices. Le système devrait également être en mesure de traiter les bases de données obtenues à la suite d'un recensement aussi bien que celles d'un registre électoral.

Recommandation 2.4.2

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada mette au point et utilise les moyens informatiques nécessaires pour produire des listes électorales fédérales à partir de bases de données provinciales et territoriales constituant un registre électoral ou à partir de listes électorales provinciales issues d'un recensement.

Il incomberait à la Commission électorale de s'assurer de la qualité des bases de données servant à produire les listes électorales. Cela pourrait se faire rapidement et à peu de frais. À une ou deux reprises entre deux élections fédérales, il suffirait que la Commission vérifie la qualité de la liste pour des sections de vote choisies au hasard dans un échantillon de circonscriptions. La Commission procéderait à de tels contrôles chaque fois qu'elle jugerait possible d'obtenir ses listes auprès d'une province ou d'un territoire. Si les normes ne pouvaient être respectées dans certaines circonscriptions ou sections de vote, la Commission tiendrait un recensement durant la période de révision. Cela serait vraisemblablement nécessaire dans les sections de vote où les immeubles d'habitation sont nombreux, ou la population très mobile.

Selon notre étude sur les registres de la Colombie-Britannique et de Revenu Ontario, les électeurs et électrices de ces provinces ont 8 chances sur 10 d'être inscrits dans un registre ou sur une liste issue d'un recensement. La couverture et l'exactitude sont donc suffisantes pour que des listes provinciales servent à l'établissement de listes préliminaires. En prévoyant un mécanisme de révision et l'inscription le jour du scrutin, ces deux critères de couverture et d'exactitude seraient satisfaits, sinon dépassés, à moindre coût. On pourrait également recourir à des cartes d'inscription afin de permettre aux électeurs de mettre à jour les renseignements du registre. Ces cartes pourraient être distribuées dans les bureaux de poste, les centres commerciaux et les bureaux du gouvernement.

Contrairement à ce qu'on a pu prétendre au sujet d'une liste électorale permanente, le gouvernement n'aurait pas à conclure une entente fédérale-provinciale globale avec les provinces et les territoires. Une telle entente globale n'est même pas souhaitable. Il faudrait plutôt prévoir des ententes séparées avec la Commission électorale du Canada. Même si une ou plusieurs provinces ou territoires refusaient de participer, les gains réalisés par le gouvernement fédéral et les provinces ou territoires ayant conclu une entente seraient bien réels et ne seraient pas diminués pour autant. La formule prévue ne peut qu'entraîner des économies. Le registre électoral d'une province ou d'un territoire relèverait préférablement du bureau électoral provincial plutôt que de la Commission électorale du Canada. Celle-ci pourrait décentraliser ses activités dans les provinces ou territoires où il y aurait accord de partage, mais une telle mesure serait d'une piètre utilité. En effet, le bureau provincial des élections pourrait accéder plus facilement aux bases de données provinciales et municipales (statistiques démographiques, dossiers de permis de conduire et évaluations foncières), qui serviraient à tenir à jour aussi bien les registres d'adresses que les registres électoraux. Les responsables provinciaux et territoriaux seraient plus au courant des modifications qui risqueraient d'affecter les mises à jour. Ils seraient également plus au fait des besoins d'information de leurs services électoraux, de leurs municipalités et de leurs conseils scolaires. De plus, ils pourraient utiliser les registres pour les élections de leur province ou territoire.

La gestion de bases de données provinciales distinctes serait beaucoup moins onéreuse que celle d'une base nationale servant à produire des listes électorales préliminaires, fédérales et provinciales. L'information nécessaire au gouvernement fédéral est beaucoup moins complexe que celle dont les provinces et territoires ont besoin. Comme le démontre clairement cette analyse, l'adoption d'un registre électoral et l'élimination de la duplication associée au système actuel permettront des économies à la population canadienne seulement si les provinces demeurent propriétaires des registres et responsables de leur gestion. D'autre part, la constitution d'un registre fondé sur des normes nationales serait une opération aussi coûteuse qu'inutile.

La Commission électorale du Canada procéderait à un recensement dans les provinces et territoires qui ne disposent pas d'un registre, à moins

que ceux-ci possèdent une liste récente que la Commission pourrait, après entente, utiliser comme liste préliminaire. La Commission aurait à se doter des moyens informatiques nécessaires à la recomposition automatique des listes selon les sections de vote fédérales. Un recensement fédéral s'imposerait probablement dans certaines circonscriptions ou sections de vote où les listes provinciales auraient été constituées de dix à douze mois avant leur utilisation par la Commission – ce qui ne veut pas dire qu'il y aurait un manquement aux normes fédérales en matière de couverture et d'exactitude.

Les provinces ont tout à gagner à conclure de tels accords puisque la Commission partagerait les frais d'établissement des listes. Les économies pourraient être considérables, surtout dans les plus grandes provinces, et les dépenses diminueraient avec chaque accord. La part des frais engagés par la Commission pour produire les listes préliminaires ne devrait toutefois pas dépasser le quart du coût de la réalisation d'un recensement fédéral distinct dans une province donnée. Il faut signaler, par ailleurs, que la nouvelle formule entraînerait des frais supplémentaires à certains chapitres : expédition des cartes d'information électorale, révision additionnelle et publicité accrue pour informer les électeurs et électrices des modalités d'inscription.

Recommandation 2.4.3

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada conclue avec chaque province et territoire une entente l'autorisant à puiser dans les registres électoraux provinciaux, ou dans les listes électorales provinciales, l'information nécessaire pour produire des listes électorales préliminaires correspondant aux sections de vote fédérales.

NOTES

1. La couverture est le ratio entre le nombre d'électeurs et électrices inscrits sur la liste électorale et le nombre total de personnes habilitées à voter résidant dans une circonscription donnée.
2. L'exactitude est le ratio entre le nombre de noms d'électeurs correctement inscrits sur la liste et le nombre total des personnes figurant sur cette liste.
3. La « mise à jour » est le degré d'obsolescence relative des données depuis leur publication.
4. Les renseignements sur l'Allemagne sont basés sur des recherches effectuées avant la réunification. Ils concernent le processus d'inscription électorale dans l'ancienne République fédérale.
5. Lors des élections municipales de novembre 1991 en Ontario, les médias ont signalé que des individus avaient été inscrits comme électeurs ou électrices alors qu'ils n'avaient pas la citoyenneté canadienne. L'inscription de personnes non admissibles est inévitable dans tout système d'inscription

électorale, mais les cas sont habituellement peu nombreux. Par ailleurs, lorsque le processus de révision est plus complet et plus long, il y a plus de chances que les personnes non admissibles soient retirées de la liste avant le jour du scrutin.

6. Ces projets ont été conçus et réalisés en collaboration avec Revenu Ontario, Élections Ontario et Élections Colombie-Britannique. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis tient à remercier ces organismes qui ont généreusement accepté de contribuer à ce programme de recherche. Ils ont permis à la Commission d'évaluer à fond la faisabilité d'un registre électoral et de bien comprendre dans quelle mesure les différents systèmes envisagés permettraient de dresser des listes électorales préliminaires dans une variété de circonstances. En particulier, la production et la comparaison, par Élections Colombie-Britannique et Élections Canada, de listes préliminaires fondées sur un échantillon aléatoire de sections de vote semble indiquer qu'une collaboration fédérale-provinciale pourrait permettre d'établir, à partir d'un registre électoral provincial, des listes électorales préliminaires dont les niveaux de couverture et d'exactitude seraient égaux, sinon supérieurs, à ceux des recensements fédéraux.

7. Une approche semblable pourrait être adoptée en Colombie-Britannique.

5

LES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES
Modalités de mise en œuvre

INTRODUCTION

IL SERAIT INOPPORTUN de garantir des sièges parlementaires aux populations autochtones du Canada. Les raisons qui motivent cette conclusion sont exposées au chapitre 4 du volume 1. Il est souhaitable, cependant, d'inscrire dans la *Loi électorale du Canada* un processus permettant la création de circonscriptions autochtones. Une ou plusieurs de ces circonscriptions seraient ainsi créées dans chaque province où un nombre suffisant d'électeurs et électrices autochtones s'inscriraient volontairement sur un registre électoral autochtone. Le nombre considéré comme suffisant ne serait pas inférieur à 85 % du quotient électoral de la province, de façon à ce que la taille minimale de l'électorat d'une circonscription autochtone ne soit pas inférieure à la taille minimale des autres circonscriptions de la province. La plupart des dispositions applicables à l'ensemble des circonscriptions s'appliqueraient également aux circonscriptions autochtones, dans le respect du principe de l'égalité des votes.

Sur les points suivants, les circonscriptions autochtones seraient semblables à toutes les autres :

- les dispositions touchant les candidats et candidates;
- la nomination et les fonctions du personnel électoral;
- les pouvoirs et les responsabilités des directeurs et directrices du scrutin;
- l'inscription des électeurs et électrices – recensement, révision et inscription le jour du scrutin;
- la procédure de vote ordinaire et par anticipation;
- les dispositions touchant les bureaux de vote ordinaires et itinérants;
- la procédure relative aux bulletins de vote spéciaux; et
- le dépouillement des voix et l'annonce des résultats.

On appliquerait les mêmes règles en matière de financement politique, et les mêmes sanctions en cas de dérogation à la *Loi électorale du Canada*.

Les pages qui suivent précisent certains aspects de notre proposition qui diffèrent du régime général que nous recommandons.

L'ADMINISTRATION DU SCRUTIN

Dans toute circonscription autochtone nouvellement créée, on nommerait un directeur ou une directrice du scrutin ayant qualité d'électeur dans cette circonscription. Les membres du personnel électoral chargés de l'appuyer auraient également qualité d'électeur dans la circonscription, à l'exception des recenseurs et recenseures qui, comme nous l'expliquons au chapitre 1 du présent volume, ne seraient pas tenus d'être recrutés parmi les électeurs et électrices.

Selon nos recommandations, les directeurs et directrices du scrutin entreprendraient leurs préparatifs avant le déclenchement d'une élection. Cette proposition acquiert un relief particulier dans le cas des circonscriptions autochtones où, à cause de l'étendue du territoire, les directeurs du scrutin auront besoin de tous les moyens à leur disposition.

Les directeurs et directrices du scrutin consulteraient les associations de circonscription enregistrées, les bandes amérindiennes et les organisations autochtones en vue de recruter des directeurs adjoints du scrutin, des scrutateurs, des greffiers, des préposés à l'information et au maintien de l'ordre, des recenseurs, des recenseurs principaux, des réviseurs et des agents de révision. Avec l'aide de la Commission électorale du Canada, ils donneraient ensuite à ceux-ci une formation appropriée.

Les sections de vote des circonscriptions autochtones seraient établies en fonction de la concentration d'électeurs et électrices autochtones. Les directeurs et directrices du scrutin choisiraient avec les bandes amérindiennes l'emplacement des bureaux de vote sur les réserves; ils collaboreraient également avec les bandes et les organisations autochtones afin de déterminer les communautés qui regroupent un électorat autochtone suffisant pour y installer des bureaux de vote ordinaires et par anticipation. Enfin, ils s'assureraient de la disponibilité de locaux où aménager des bureaux de vote, que ce soit dans les bureaux des bandes, dans les centres communautaires métis ou dans tout autre immeuble approprié.

Les directeurs et directrices du scrutin s'entendraient avec les médias autochtones pour annoncer le déclenchement d'une élection et inviter les électeurs et électrices à composer un numéro de téléphone sans frais d'interurbain pour obtenir toute information supplémentaire. Des avis pourraient également être affichés dans les bureaux des bandes amérindiennes et des organisations autochtones ou dans les centres communautaires. Dans les grands centres, on pourrait recourir à la presse quotidienne ou hebdomadaire; malheureusement, la plupart des journaux autochtones ne publient pas à cette fréquence.

La Commission électorale désignerait les régions où il faudrait fournir des services en langues autochtones. De concert avec les directeurs et directrices du scrutin de chaque province, et après avoir consulté les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, elle établirait des normes précises en la matière, et se chargerait de leur mise en œuvre.

Recommandation 2.5.1

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada, après avoir consulté les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, établisse des normes en matière de prestation de services en langues autochtones dans les circonscriptions autochtones.

L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES AUTOCHTONES

Une circonscription autochtone serait créée dans une province lorsqu'un nombre suffisant d'électeurs et électrices autochtones se seraient inscrits sur un registre établi à cette fin, avant le redécoupage des circonscriptions fédérales d'une province. Le mécanisme de délimitation est décrit à la fin du présent chapitre. À moins qu'une élection générale ne soit déclenchée moins d'un an après son établissement, le registre électoral autochtone ne serait plus suffisamment à jour pour servir de liste électorale préliminaire à l'élection suivante. En outre, il servirait trop rarement pour qu'il vaille la peine de le mettre à jour continuellement. Nous ne proposons donc pas d'établir une liste électorale permanente des électeurs et électrices autochtones.

Étant donné que les Autochtones sont répartis sur tout le territoire de chaque province, leur inscription exigerait des modalités particulières, notamment pour ce qui est du recensement.

Ainsi, en plus de procéder au recensement des électeurs et électrices dans toutes les réserves et dans les régions à forte concentration d'Autochtones, les directeurs et directrices du scrutin pourraient aussi, de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, rechercher activement les électeurs admissibles. Des formulaires de recensement postal pourraient être publiés dans les journaux afin que les intéressés puissent s'inscrire eux-mêmes. Ces formulaires seraient identiques aux cartes de recensement postal qui seraient laissées au domicile des électeurs absents. Dans les régions regroupant un grand nombre d'électeurs à la fois autochtones et non autochtones, le directeur du scrutin de la circonscription autochtone et son homologue de la circonscription générale désigneraient chacun un recenseur ou une recenseure, qui formeraient équipe.

Les électeurs et électrices absents de leur domicile au moment du recensement recevraient une carte-réponse numérotée, comme nous le recommandons au chapitre 1 du présent volume. Dans les provinces ayant une circonscription autochtone, cette carte comprendrait une case permettant aux intéressés d'indiquer s'ils désirent s'inscrire dans celle-ci ou dans leur circonscription générale. La carte serait postée au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription générale, qui l'acheminerait s'il y a lieu à son homologue de la circonscription autochtone. Ce dernier inscrirait sur la liste électorale autochtone les électeurs et électrices autochtones ayant exprimé le désir de voter dans cette circonscription.

Dans les régions à forte concentration d'Autochtones, où le recensement serait effectué par des personnes de la circonscription autochtone, la carte de recensement postal serait adressée au directeur ou à la directrice du scrutin de cette circonscription. Les électeurs et électrices, y compris les Autochtones, pourraient indiquer en cochant la case appropriée s'ils désirent s'inscrire dans leur circonscription générale. Le directeur du scrutin de la circonscription autochtone ferait alors parvenir ces cartes à son homologue de la circonscription générale.

Recommandation 2.5.2

Nous recommandons :

a) que tous les électeurs et électrices autochtones des circonscriptions autochtones soient recensés dans les régions où résident un nombre important d'Autochtones;
b) qu'un recensement mixte soit conduit en collaboration avec le directeur ou la directrice du scrutin d'une circonscription générale dans les sections de vote regroupant un grand nombre d'électeurs autochtones et non autochtones; et
c) que les électeurs et électrices autochtones soient autorisés à s'inscrire par correspondance au moyen d'un formulaire d'inscription publié dans les journaux.

Comme dans toute circonscription, les Autochtones qui n'auraient pas été inscrits lors du recensement pourraient le faire auprès d'un réviseur ou une réviseure de la circonscription autochtone, ou en personne à un des bureaux du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription autochtone. Un réviseur pourrait aussi envoyer des agents réviseurs chez les Autochtones qui n'auraient pas été recensés. En outre, les directeurs du scrutin pourraient exiger un nouveau recensement dans les régions où l'on n'a pas obtenu le résultat escompté.

Comme dans toute circonscription, les Autochtones pourraient s'inscrire le jour même du scrutin dans un bureau de vote autochtone, à condition de justifier de leur identité, ou de prêter serment ou faire une déclaration.

Enfin, les Autochtones pourraient s'inscrire en personne et demander un bulletin spécial au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur propre circonscription ou de toute autre circonscription dans la province, à un bureau auxiliaire ou, dans les régions éloignées, à un bureau gouvernemental désigné à cette fin. Dans tous les cas, les dispositions générales touchant les bulletins spéciaux s'appliqueraient. Les Autochtones établis à l'étranger ou absents de leur circonscription pourraient également se prévaloir des dispositions générales touchant les bulletins spéciaux.

Le processus de vérification des listes électorales serait le même qu'ailleurs, à cette différence près que le droit d'une personne à voter dans

une circonscription autochtone pourrait aussi être contesté sur la base des conditions d'admissibilité propres à ces circonscriptions, à savoir l'auto-identification comme Autochtone et l'ascendance autochtone ou la reconnaissance de la communauté. Pour juger l'affaire, la Commission électorale désignerait, pour chaque circonscription autochtone, un ou plusieurs comités d'admissibilité formés d'un réviseur ou une réviseure et de deux autres électeurs ou électrices. Comme dans le cas des circonscriptions générales, il incomberait au plaignant de prouver ses allégations.

Recommandation 2.5.3

Nous recommandons que des comités d'admissibilité formés d'un réviseur ou une réviseure et de deux autres électeurs ou électrices, désignés par la Commission électorale du Canada parmi une liste d'aînés et aînées et d'autres électeurs établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, soient chargés de juger toute contestation du statut d'Autochtone d'électeurs ou électrices désireux de s'inscrire sur une liste électorale autochtone.

LES MODALITÉS DE VOTE

Nos recommandations touchant les bureaux de vote itinérants (chapitre 2 du présent volume), y compris ceux pour le vote par anticipation, favoriseraient la participation des Autochtones en facilitant leur accès à un bureau de vote. Compte tenu de leur étendue, les circonscriptions autochtones devraient être désignées comme des circonscriptions comportant des localités isolées, telles qu'on les définit au chapitre 2 du présent volume. Cela assurerait une plus grande souplesse, notamment en ce qui touche le vote par bulletin spécial. L'ensemble de ces recommandations aiderait à éliminer les obstacles au recensement et au vote qu'ont signalés les porte-parole autochtones, tant à nos audiences que dans le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone (Canada, Commission royale 1991, vol. 4).

Recommandation 2.5.4

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* désigne les circonscriptions autochtones comme étant des circonscriptions comportant des localités isolées.

LES LIMITES DE DÉPENSES ET LE FINANCEMENT PUBLIC

Le rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone souligne, à propos des circonscriptions autochtones, la nécessité d'aider « des personnes ayant des moyens généralement limités ... à mener des campagnes efficaces sur de très vastes territoires » (Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Il faut tenir compte de cette situation en établissant la limite des dépenses des

candidats et candidates des circonscriptions autochtones, ainsi que le financement public auquel ils ont droit.

La *Loi électorale du Canada* autorise déjà des dépenses électorales plus élevées – et, par conséquent, des remboursements plus élevés – pour les candidats des circonscriptions à faible densité de population, c'est-à-dire comptant moins de 10 électeurs ou électrices au kilomètre carré. Il s'agit en fait des circonscriptions les plus vastes et les plus éloignées, qui étaient au nombre de 91 en 1988. En moyenne, la limite des dépenses autorisées y était de 48 501 $, contre 46 167 $ dans les autres.

Nous recommandons de porter à 0,30 $ (contre 0,15 $ actuellement) la limite de dépenses supplémentaires au kilomètre carré dans les circonscriptions à faible densité de population, et de fixer à 50 % (contre 25 % à l'heure actuelle) l'augmentation maximale de cette limite. La limite moyenne des dépenses électorales autorisées serait ainsi haussée de 26,3 % par rapport à ce qu'elle serait si une élection avait lieu avant le 1er avril 1992.

Toutes les circonscriptions autochtones éventuelles compteraient moins d'un habitant au kilomètre carré. En vertu de nos recommandations, elles seraient donc toutes considérées comme des circonscriptions à faible densité de population, et les dispositions touchant ces dernières devraient s'y appliquer, notamment en ce qui concerne les dépenses électorales et les exemptions.

Recommandation 2.5.5

Nous recommandons que la limite de dépenses électorales des candidats et candidates des circonscriptions autochtones soit calculée selon la formule qui s'applique aux circonscriptions générales à faible densité de population.

Le financement des campagnes des candidats et candidates des circonscriptions autochtones pose un second problème. Dans son rapport, le Comité sur la réforme électorale autochtone souligne les minces ressources dont disposent les communautés autochtones et l'utilité réduite du crédit d'impôt pour les dons politiques, les Amérindiens et Amérindiennes vivant dans les réserves étant exonérés d'impôt (Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Certes, les partis prêteront sans doute leur concours aux candidats autochtones, mais ces derniers ne se présenteront pas tous sous la bannière d'un parti. Les conditions de remboursement des dépenses électorales – tout comme les limites de dépenses – devraient donc être les mêmes que dans les circonscriptions à faible densité de population.

Recommandation 2.5.6

Nous recommandons que les candidats et candidates des circonscriptions autochtones soient remboursés conformément aux dispositions s'appliquant aux candidats des circonscriptions à faible densité de population.

Le principe du remboursement veut que tout candidat ou candidate admissible reçoive une aide de l'État pour financer sa campagne. Or certains, par exemple les femmes, peuvent éprouver des difficultés à rassembler les fonds nécessaires à une campagne, même modeste. Cela risque de se produire au sein des communautés autochtones et de réduire la représentativité des candidatures. Une aide gouvernementale supplémentaire devrait donc être offerte pendant la campagne, plutôt qu'après, afin d'assurer un débat plus large et une lutte électorale plus juste.

À cette fin, les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions autochtones pourraient faire publier une brochure où chaque candidat ou candidate exposerait son programme électoral. Plusieurs États américains distribuent de telles publications, parfois appelées « guide de l'électeur », qui contiennent aussi divers renseignements sur l'inscription ou l'emplacement des bureaux de vote. En 1987, une brochure avait été produite à l'intention des résidents du Nord québécois, d'origine inuit pour la plupart, avant le référendum sur la constitution de leur gouvernement régional.

Si on retenait cette solution pour les circonscriptions autochtones, les candidats et candidates rédigeraient leur déclaration dans la langue de leur choix, en respectant toutefois certaines normes, et celle-ci serait reproduite telle quelle. (Le Bureau de financement des élections de la Ville de New York (1990) a établi de telles règles à l'intention des candidats, et s'assure que leurs textes ne contiennent aucun propos diffamatoire.) Le directeur ou la directrice du scrutin distribuerait un exemplaire de la brochure, si possible avec des photos de toutes les personnes en lice, à chacun des électeurs et électrices de sa circonscription. Il remettrait des exemplaires supplémentaires aux bandes amérindiennes et aux organisations autochtones, en plus d'en mettre à la disposition du public dans ses propres bureaux. La Commission électorale acquitterait les frais de production et de distribution. De cette manière, tous les candidats et candidates autochtones auraient au moins une possibilité de s'adresser à l'ensemble de leur électorat.

Recommandation 2.5.7

Nous recommandons :

a) qu'entre la clôture des mises en candidature et le septième jour précédant le scrutin, les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions autochtones distribuent par la poste, à toute personne figurant sur la liste électorale autochtone, une brochure contenant la photo et une déclaration de chacun des candidats et candidates qui désire y figurer;

b) que les directeurs et directrices du scrutin concernés prennent les mesures nécessaires pour assurer à cette brochure une diffusion aussi large que possible; et

c) que la Commission électorale du Canada assume les frais de production et de distribution de cette brochure.

LA CRÉATION DES CIRCONSCRIPTIONS AUTOCHTONES

Comme nous l'expliquons au chapitre 4 du volume 1, une ou plusieurs circonscriptions autochtones pourraient être créées dans une province où un nombre suffisant d'électeurs et électrices autochtones s'inscriraient sur le registre électoral autochtone. Le nombre de circonscriptions pouvant ainsi être créées serait établi avant la révision de la carte électorale d'une province effectuée après une redistribution des sièges ou une élection générale.

La création des circonscriptions autochtones dans les provinces où il n'en existe pas encore suivrait le processus suivant. Le nombre de circonscriptions pouvant être créées dans une province donnée serait déterminé en divisant le nombre approximatif d'électeurs et électrices autochtones, établi au dernier recensement, par le quotient électoral de la province. Ce résultat serait rendu public par la Commission électorale du Canada. Dans les provinces où au moins une circonscription autochtone pourrait être créée, une procédure spéciale de recensement de l'électorat autochtone des provinces concernées devrait être menée à bien dans les plus brefs délais.

L'établissement du registre électoral autochtone

La première étape consisterait à déterminer le nombre d'électeurs et électrices autochtones d'une province désireux de voter dans une circonscription autochtone. Pour ce faire, la Commission électorale ouvrirait un bureau de recensement dans chaque province où pourrait être créée au moins une de ces circonscriptions. Ce bureau serait placé sous l'autorité d'un directeur ou une directrice du recensement, nommé par la Commission : ce responsable serait lui-même un électeur ou une électrice désireux de s'inscrire sur le registre électoral autochtone. Une campagne spéciale de recensement serait alors lancée de concert avec les bandes amérindiennes ainsi que les organisations et les médias autochtones. Diverses techniques de communication pourraient être utilisées, par exemple des vidéos et des présentoirs donnant l'information voulue dans les langues autochtones. On pourrait aussi élaborer un programme d'éducation communautaire expliquant la raison d'être des circonscriptions autochtones, leur mode de création et la façon de s'inscrire sur le registre électoral autochtone.

Recommandation 2.5.8

Nous recommandons que dans chaque province où pourrait être créée au moins une circonscription autochtone, la Commission électorale du Canada établisse un bureau de recensement en vue d'inscrire les électeurs et électrices admissibles qui désirent voter dans une circonscription autochtone.

Le recensement de l'électorat autochtone pourrait se faire selon quatre méthodes. Bien qu'elles se rapprochent de celles utilisées pour inscrire les

électeurs et électrices de toutes circonscriptions avant une élection, elles sont conçues de façon à pouvoir être utilisées en dehors des périodes électorales.

Premièrement, des recenseurs et recenseures nommés par le directeur du recensement de la province procéderaient au recensement dans les régions à forte concentration d'Autochtones. Deuxièmement, on pourrait publier dans la presse écrite autochtone et non autochtone des annonces assorties d'un formulaire de recensement postal sur lequel l'électeur ou l'électrice serait tenu d'indiquer ses nom et adresse, en vue d'une éventuelle vérification. Troisièmement, le bureau de recensement pourrait entreprendre une recherche active des électeurs admissibles, en collaboration avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, et communiquer directement avec eux. Enfin, toujours avec la participation des bandes et des organisations, le bureau de recensement pourrait organiser une campagne finale d'inscription, annoncée dans tous les médias, pour inciter les électeurs à s'inscrire à l'un ou l'autre des différents endroits désignés dans la province. La procédure d'inscription serait alors la même que celle utilisée le jour même du scrutin.

L'ensemble de cette démarche viserait non seulement à faciliter l'inscription des Autochtones, mais aussi à identifier ceux et celles qui sont réfractaires au processus électoral traditionnel et à les convaincre de s'inscrire sur un registre électoral autochtone.

Recommandation 2.5.9

Nous recommandons, en vue d'établir un registre électoral autochtone justifiant la création d'une ou de plusieurs circonscriptions autochtones dans une province :

a) qu'un recensement soit entrepris dans les régions où résident un nombre important d'Autochtones;
b) que les électeurs et électrices admissibles soient autorisés à s'inscrire par correspondance;
c) que le bureau de recensement recherche activement les électeurs et électrices admissibles; et
d) que le bureau de recensement autochtone organise une campagne finale d'inscription.

À la fin de ce processus, le directeur ou la directrice du recensement de la province établirait un registre électoral autochtone comportant les nom et adresse de chaque électeur ou électrice admissible à voter dans une circonscription autochtone. Pour respecter le droit à la vie privée, on accepterait toutefois d'y omettre l'adresse de toute personne qui en fait la demande. Le registre serait déposé au bureau de recensement, où les personnes inscrites pourraient le consulter.

Recommandation 2.5.10

Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices admissibles soient autorisés, au nom de la protection de leur vie privée, à donner comme lieu de résidence l'adresse du bureau d'une bande amérindienne, d'un bureau ou d'un centre communautaire métis ou du bureau de recensement des électeurs et électrices autochtones; et
b) que le registre électoral autochtone puisse être consulté par les électeurs et électrices inscrits au bureau de recensement provincial.

Quand le registre électoral autochtone serait rendu public, toute personne qui y figure disposerait de deux semaines pour contester l'inscription d'une autre personne. La requête devra être adressée par écrit au directeur ou à la directrice du recensement de la province et devra comprendre les nom, adresse et numéro de téléphone du plaignant, ainsi que le nom de la personne visée et les motifs de la contestation. Enfin, celle-ci devra être datée et signée par le plaignant.

Si le directeur ou la directrice du recensement, ou toute personne désignée par lui, juge valables les motifs de la contestation, la personne visée en serait informée immédiatement. Le directeur du recensement nommerait alors un comité, ou plus d'un au besoin, pour étudier l'affaire et rendre une décision. Le comité serait présidé par le directeur du recensement ou son représentant, et comprendrait deux autres électeurs autochtones choisis par la Commission électorale parmi une liste établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones de la province. Les électeurs ou électrices nommés devraient provenir du même groupe autochtone que la personne visée; ils devraient par exemple être Métis si l'électeur mis en cause se prétend Métis. Le comité examinerait la plainte au plus tard une semaine après la date limite de dépôt des contestations et entendrait la personne visée ou son représentant. Il incomberait au plaignant de prouver ses allégations. Le comité pourrait, sur demande, accorder le statut d'intervenant à d'autres électeurs autochtones et à toute bande amérindienne ou organisation autochtone légitimement concernés. Après l'audience, le comité aurait deux jours pour rendre sa décision.

Recommandation 2.5.11

Nous recommandons :

a) que des comités d'admissibilité des électeurs et électrices autochtones, présidés par le directeur ou la directrice du

recensement de la province ou son représentant, soient chargés de rendre une décision lorsque le droit d'une personne d'être inscrite sur le registre électoral autochtone est contesté; et

b) que ces comités comprennent deux électeurs ou électrices autochtones inscrits choisis par la Commission électorale du Canada parmi une liste d'aînés et aînées et d'autres électeurs et électrices admissibles établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones de la province concernée.

Toute partie aux procédures devrait pouvoir faire appel de la décision d'un comité devant un tribunal. Nous proposons que les appels soient jugés par la Cour fédérale du Canada, qui pourrait accorder sur demande le statut d'intervenant à d'autres électeurs ou électrices autochtones et à toute bande amérindienne ou organisation autochtone légitimement concernés.

Recommandation 2.5.12

Nous recommandons que les décisions des comités d'admissibilité des électeurs et électrices autochtones puissent être portées en appel devant la Cour fédérale du Canada.

Chaque commission provinciale de délimitation des circonscriptions devrait avoir en main le registre électoral autochtone avant de finaliser son projet de carte électorale. Le registre devrait donc être prêt dans les trois mois suivant l'adoption de la loi sur la création des circonscriptions autochtones ou le début du redécoupage électoral dans une province. Un quatrième mois serait prévu pour permettre de régler les contestations éventuelles. Le directeur ou la directrice du recensement des électeurs autochtones de la province remettrait ensuite le registre à la commission provinciale de délimitation des circonscriptions et au directeur général ou à la directrice générale des élections. Ce dernier serait responsable de déterminer le nombre de circonscriptions autochtones devant être créées, en divisant le nombre de personnes figurant sur le registre électoral autochtone par un chiffre égal à 85 % du quotient électoral de la province.

La procédure décrite ci-dessus serait requise uniquement lorsqu'une province ne compterait pas encore de circonscription autochtone. Si de telles circonscriptions existaient déjà dans une province, aucune procédure spéciale d'inscription ne serait entreprise puisque le nombre de circonscriptions autochtones serait déterminé en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale finale de ces circonscriptions à l'élection précédente, tout comme on le fait pour établir le quotient électoral et les limites de toute circonscription ordinaire.

La délimitation des circonscriptions autochtones

En vertu de la Loi actuelle et de nos propositions, les commissions de délimitation sont présidées par un juge désigné par le juge en chef de la province, et composées de deux autres membres nommés par le président ou la présidente de la Chambre des communes. Si une seule circonscription autochtone était créée dans une province, ses limites correspondraient à celles de la province.

Si le directeur ou la directrice générale des élections déterminait qu'il faut établir plusieurs circonscriptions autochtones, il conviendrait de créer une commission spéciale où des électeurs ou électrices autochtones inscrits seraient invités à siéger. Le président de la Chambre des communes nommerait deux représentants autochtones; le président ou la présidente de la commission de délimitation de la province assumerait également la présidence de cette commission chargée uniquement de délimiter les circonscriptions autochtones. La procédure serait la même que pour les autres circonscriptions, à savoir : publication des limites et des noms proposés, tenue d'audiences publiques, révision des limites, et présentation d'un rapport à la Commission électorale du Canada. Tout rapport sur la délimitation de circonscriptions autochtones ferait partie intégrante du rapport concernant l'ensemble des circonscriptions d'une province.

Les circonscriptions autochtones seraient établies d'après les principes de la population comparable et de la communauté d'intérêts. Selon les circonstances, elles pourraient être délimitées en fonction de facteurs géographiques ou en fonction de la répartition des diverses communautés autochtones dans la province. Dans ce dernier cas, leur territoire pourrait englober toute la province et se chevaucher.

Recommandation 2.5.13

Nous recommandons que, si deux circonscriptions autochtones ou plus sont créées dans une province, une commission spéciale soit établie en vue de fixer leurs limites et de choisir leur nom. Cette commission serait formée du président ou de la présidente de la commission de délimitation de la province, qui en assumerait la présidence, et de deux électeurs ou électrices autochtones désignés par le président ou la présidente de la Chambre des communes.

6

LES DÉPENSES ÉLECTORALES ET LE FINANCEMENT POLITIQUE
Mise en œuvre de la réglementation

INTRODUCTION

AFIN D'ASSURER le caractère juste et équitable du processus électoral et de renforcer la confiance du public dans son intégrité, nous recommandons dans le volume 1 du présent rapport diverses réformes en matière de financement politique, notamment que les associations de circonscription soient tenues de s'enregistrer et de divulguer leurs états financiers et leurs sources de revenus. Nous recommandons également de limiter les dépenses des aspirants et aspirantes à l'investiture ou à la direction des partis politiques enregistrés, et d'exiger la divulgation des dépenses et des dons reliés à leurs campagnes.

Les recommandations que nous avons formulées à ce sujet dans le volume 1 sont relativement détaillées, mais nous n'y avons pas abordé les aspects techniques ou pratiques de leur mise en œuvre. On trouvera donc ici nos recommandations touchant ces diverses questions, recommandations sur lesquelles reposent plusieurs articles de la proposition de législation présentée au volume 3.

Nous faisons plusieurs fois référence au Rapport du Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et des partis au niveau de la circonscription (Canada, Commission royale 1991a). Présidé par Denis Desautels, qui fut par la suite nommé vérificateur général du Canada, ce groupe comptait des représentants des principales organisations comptables professionnelles du Canada : l'Institut canadien des comptables agréés, CGA Canada et la Société des comptables en management du Canada. Le mandat du groupe était d'examiner les dispositions de la Loi et les procédures en vigueur touchant la divulgation des dépenses des candidats et candidates ainsi que des dons qu'ils reçoivent au cours des élections fédérales. Il devait également proposer des règles semblables applicables aux activités courantes des associations de circonscription.

Le Groupe de travail a présenté une version préliminaire de ses propositions à notre Colloque sur le financement des partis et des élections dans les circonscriptions, tenu à Winnipeg en novembre 1990. Ce colloque regroupait des agents officiels et d'autres personnes ayant joué un rôle actif dans les circonscriptions. Après analyse, la plupart des participants et

participantes se dirent d'accord avec l'orientation adoptée par le Groupe. Celui-ci nous a remis en février 1991 son rapport final, qui tient compte des commentaires des participants au colloque et d'autres experts. Ce document nous a été d'une aide précieuse.

LA PORTÉE DE LA LIMITATION DES DÉPENSES

La définition des dépenses électorales

La limitation des dépenses est l'un des moyens dont dispose le législateur pour assurer le caractère juste et équitable du processus électoral. Pour être efficace, cette mesure doit toutefois reposer sur une définition précise de la notion de « dépense électorale ». Il s'agit de déterminer la portée du plafonnement, à savoir quels sont les frais de campagne qu'on veut contrôler. À cet égard, la clarté est primordiale. Un libellé vague ou équivoque peut engendrer la confusion quant aux dépenses visées et permettre aux partis ou aux candidats et candidates d'omettre certains débours de leur déclaration. Dans de telles conditions, il serait plus difficile d'assurer des élections justes et équitables.

En outre, des milliers de Canadiens et Canadiennes participent aux campagnes électorales; en règle générale, ils sont sincèrement respectueux de la loi et ne veulent pas être mêlés à des situations où leur intégrité pourrait être mise en doute. Étant donné l'importance de la notion de « dépense électorale » (actuellement désignée sous le nom de « dépense d'élection » dans la *Loi électorale du Canada*), une définition ambiguë n'encouragerait pas la participation active des citoyens et citoyennes au processus électoral, car elle pourrait les placer en situation de risque. Ce sont surtout les agents et agentes officiels qui ont exprimé cette préoccupation et, à notre sens, elle est légitime.

On relève dans la législation canadienne, au niveau fédéral et provincial, différentes approches de la définition des dépenses électorales. L'une, parfois qualifiée d'« inclusive », présente une définition initiale large, suivie de quelques exclusions spécifiques et, dans certains cas, d'inclusions. Sur les sept provinces qui possèdent une telle législation, cinq ont adopté cette méthode : l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Quant à la définition fédérale, elle comporte un énoncé initial, suivi d'une énumération des postes de dépense couverts. Cette liste, sans être exhaustive, aide à préciser le sens de la définition (voir l'annexe du présent chapitre).

Même une définition élaborée avec le plus grand soin ne peut tout couvrir, et l'évolution des pratiques électorales peut susciter des interrogations sur son applicabilité. Il n'est donc pas inhabituel de recourir à des lignes directrices ou à des règlements d'application, particulièrement pour préciser quelles catégories de dépenses sont visées ou sont exclues. Ainsi, la *Loi électorale* du Québec permet au directeur général des élections d'élaborer des règlements et, en Ontario, la Commission sur le financement des élections est autorisée à établir des lignes directrices. La *Loi électorale du Canada* est

muette à ce sujet. Néanmoins, des lignes directrices fédérales ont été élaborées officieusement et ont largement contribué à préciser le sens de la définition.

Peu de temps après la promulgation de la *Loi sur les dépenses d'élection*, le directeur général des élections a invité les partis politiques représentés au Parlement à conférer sur son application. Un comité fut créé, connu sous le nom de « Comité ad hoc ». Celui-ci s'est réuni régulièrement et un certain nombre de ses recommandations furent incorporées au projet de loi C-5, adopté en 1977. Il a également préparé, avant l'élection fédérale de 1979, un document intitulé *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection*. Ce texte, destiné aux candidats et candidates et à leurs agents officiels, expliquait certains aspects de la définition des dépenses électorales. Les travaux du Comité ad hoc ont ainsi facilité la tenue du premier scrutin régi par les nouvelles règles. Sur l'avis du Comité, les lignes directrices furent révisées avant chaque campagne subséquente. En 1984 parut un document distinct, intitulé *Lignes directrices concernant les dépenses d'élection des partis politiques enregistrés*. Une version révisée de cette publication fut préparée pour les élections de 1988 (Canada, Élections Canada 1988a).

Le libellé de la définition des « dépenses d'élection » a été d'une importance primordiale dans l'élaboration des lignes directrices. La Loi énonce en particulier ce que l'on a appelé le « critère de la finalité » : les dépenses électorales sont engagées « dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement et en période électorale un parti enregistré [ou] un candidat ».

Bien que les lignes directrices n'aient pas force de loi, elles reflètent des avis juridiques et, dans certains cas, des arrêts de justice. Par exemple, on a conclu qu'il ne serait pas très productif d'interpréter la Loi de manière restrictive si les tribunaux penchaient dans un sens différent, d'autant que certains juges avaient déjà interprété de façon large les dispositions relatives aux dépenses de la *Loi électorale du Canada*[1].

Les lignes directrices n'ont pas non plus été sans influer sur l'application de la Loi. Elles indiquent d'ailleurs expressément que leur observation met les candidats et candidates et les partis à l'abri de poursuites. On peut lire ainsi dans les *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats* de 1988 qu'« elles représentent une certaine assurance pour le candidat et l'agent officiel : leur respect garantit qu'aucune poursuite ne sera intentée par le Commissaire [aux élections] » (Canada, Élections Canada 1988b, 1). Les lignes directrices à l'intention des partis enregistrés comportent un énoncé similaire.

Sur la foi de ces lignes directrices et des dispositions pertinentes de la *Loi électorale du Canada*, les frais suivants ne sont pas considérés comme des dépenses électorales des *candidats et candidates* :

- tout matériel qui n'est pas utilisé et reste en mains à l'issue du scrutin;
- le travail bénévole;
- le salaire des représentants et représentantes au scrutin qui sont payés à un tarif inférieur à la valeur commerciale de leurs services, de même

que le remboursement de leurs frais (par exemple, les repas et les déplacements);
- le coût des imprimés utilisés pour promouvoir directement un candidat ou une candidate avant la publication du décret d'élection;
- les dépenses d'investiture;
- le dépôt du candidat ou de la candidate;
- le coût des festivités après la fermeture du scrutin;
- les honoraires de vérificateur;
- les honoraires de conseil juridique; et
- le coût de l'établissement des rapports prescrits par la Loi.

En outre, selon la *Loi électorale du Canada*, les dépenses personnelles d'un candidat ou une candidate sont considérées comme des « dépenses d'élection » aux fins du remboursement, mais ne sont pas assujetties à la limitation des dépenses. Plusieurs des frais énumérés ci-dessus ne sont pas considérés comme des dépenses électorales aux termes de certaines lois provinciales et n'y sont donc pas non plus couverts par le plafonnement (voir, par exemple, les définitions du Québec et de l'Ontario à l'annexe du présent chapitre).

En vertu de la Loi actuelle, les candidats et candidates fédéraux sont néanmoins censés déclarer toutes les dépenses reliées à l'élection. À cette fin, on distingue trois catégories : 1) les dépenses électorales; 2) les dépenses personnelles; et 3) les coûts de biens et services qui sont exclus des limites. Cette dernière catégorie, qui n'est pas définie dans la *Loi électorale du Canada* ni expliquée dans les lignes directrices, est désignée sous le nom de « dépenses de campagne électorale » ou « autres dépenses ». Dans une publication de 1989, le directeur général des élections décrivait les « dépenses de campagne électorale » comme « une notion désignant toutes les dépenses qui ne sont pas liées à l'élection » (Canada, Élections Canada 1989, 1). Ces dépenses doivent être inscrites sous une rubrique distincte du rapport postélectoral du candidat. Toutefois, le directeur général des élections n'inclut que les dépenses électorales et les dépenses personnelles des candidats dans les sommaires publiés dans les journaux à l'issue de chaque scrutin, en application d'une disposition expresse de la Loi.

Aux termes des lignes directrices fédérales, la définition de « dépenses d'élection », telle qu'elle s'applique aux *partis politiques*, n'inclut pas les postes suivants :

- l'élaboration des politiques ou des programmes du parti;
- l'élaboration des stratégies du parti;
- la réalisation de travaux de recherche et d'analyse liés aux deux activités précédentes;
- les sondages d'opinion;
- la formation des candidats et candidates, des agents officiels et des travailleurs du parti;

- la moitié du coût des activités de collecte de fonds, y compris le publipostage, qui visent à la fois à solliciter des dons et à favoriser le parti ou à en contrecarrer un autre;
- les dépenses administratives normales engagées pour assurer la survie du parti (il convient d'imputer aux dépenses électorales une proportion « raisonnable » des frais de ressources humaines et matérielles); et
- les coûts de toutes les autres activités internes qui ne font pas partie intégrante des entreprises destinées à faire connaître le parti (Canada, Élections Canada 1988a, 2–9).

Cette liste se démarque beaucoup plus des lois et des usages de la plupart des provinces que la liste fédérale relative aux candidats et candidates. Cela est dû, dans une large mesure, au libellé de la définition fédérale des dépenses électorales. Celle de la *Loi électorale* du Québec est de portée plus large puisque sont considérées comme dépenses électorales les sommes engagées pour favoriser ou contrecarrer, directement ou *indirectement*, l'élection d'un ou de plusieurs candidats ou candidates (voir l'annexe du présent chapitre). Elle est considérée comme l'une des plus complètes au Canada et a été appliquée sans problème depuis son adoption en 1963.

Dans la définition fédérale, le critère décisif est le but d'une dépense. Dans le cas des partis, les lignes directrices précisent la notion à partir des « objectifs premiers d'un parti politique », à savoir :

a. faire accepter [ses] politiques;
b. recruter de nouveaux membres; et
c. obtenir des votes pour les candidats et candidates du parti à une élection. (Canada, Élections Canada 1988a, 2-3)

Les lignes directrices prescrivent :

> Nous considérons que les dépenses d'élection d'un parti politique sont les coûts de toutes les activités qui favorisent directement ses objectifs principaux pendant une élection. Toutes les autres activités d'un parti, comme l'élaboration de politiques et la formation de travailleurs, n'ont qu'un rapport secondaire avec les objectifs principaux et ne sont pas associés aux dépenses d'élection. (Canada, Élections Canada, 1988a, 3)

C'est dans cette optique que certaines dépenses sont exclues. En ce qui concerne les sondages d'opinion, par exemple, les lignes directrices indiquent que « la tenue d'un sondage et l'analyse des informations recueillies n'occasionnent pas une dépense d'élection, car ces activités ne contribuent pas à mettre en évidence un parti, son chef, ses candidats, ses membres, ses programmes ou ses politiques ni, par conséquent, à soutenir directement ses principaux objectifs » (Canada, Élections Canada 1988a, 8). Ce point de vue nous paraît difficile à défendre.

La définition actuelle des « dépenses d'élection », aux termes de la *Loi électorale* et des lignes directrices d'Élections Canada, pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, le processus d'élaboration des lignes directrices est critiquable, particulièrement la façon dont les ambiguïtés de la définition ont été tranchées. Le Comité ad hoc s'est toujours réuni à huis clos, ses procès-verbaux sont confidentiels et les partis non représentés au Parlement en sont absents. Sauf lorsque ses recommandations ont entraîné la modification de la Loi, ses décisions n'ont fait l'objet d'aucun débat public. Pourtant, ces lignes directrices font autorité.

Deuxièmement, le libellé de la définition, en particulier les termes « dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement », a entraîné l'exclusion d'importants postes de dépenses qui auraient été couverts par une définition moins étroite, comme celle qui figure dans la plupart des lois provinciales. C'est particulièrement vrai dans le cas des partis, où le critère des objectifs principaux introduit par les lignes directrices fédérales réduit encore davantage la portée du plafonnement.

Troisièmement, la répartition des dépenses des candidats et candidates en trois catégories, en plus de compliquer les choses aux agents et agentes officiels, suscite des doutes sur l'efficacité du plafonnement. On constate notamment que les montants inscrits sous la rubrique « autres dépenses » sont parfois importants. En outre, ces « autres dépenses » sont omises des publications postélectorales du directeur général des élections, au détriment de la transparence.

Au sujet de la définition des dépenses électorales, le Groupe de travail de la profession comptable concluait ce qui suit :

> La définition actuelle des « dépenses d'élection » figure dans la *Loi électorale* et la portée en est précisée dans les [*Lignes directrices*] actuellement en vigueur. Constituée d'une longue énumération, elle s'est avérée confuse et d'application malaisée; le Groupe de travail a donc préféré proposer une définition exhaustive rédigée en termes généraux, qui visera toutes les dépenses engagées par les candidats, les associations et les partis. (Canada, Commission royale 1991a, partie 1, 5)

Il est essentiel que l'on dispose d'une définition claire, simple et complète des dépenses électorales. En effet, les milliers de bénévoles qui travaillent aux campagnes électorales, particulièrement au niveau des circonscriptions, doivent disposer de règles claires et relativement faciles à suivre. L'électorat pourra ainsi se sentir assuré que le plafonnement est réel et que tous et toutes en respectent pleinement l'esprit. Quant au libellé, nous avons pris connaissance des définitions en vigueur dans les provinces et à l'étranger et réfléchi à diverses propositions, dont celle du Groupe de travail (voir l'annexe au présent chapitre). Nous avons ainsi recommandé, au chapitre 6 du volume 1, que l'expression « dépenses électorales » soit définie comme suit :

Le coût de tous les biens ou services utilisés pendant une élection en vue de :

1. favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou une candidate;
2. promouvoir ou combattre un parti enregistré ou le programme et les politiques d'un candidat ou d'un parti enregistré; ou
3. approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat, un parti enregistré ou le chef d'un parti enregistré;

et que soit inclus dans ce coût un montant égal à la valeur de tous les dons de biens ou de services utilisés pendant l'élection.

Les paragraphes 1 à 3 couvriraient virtuellement toutes les dépenses liées spécifiquement à une élection. La dernière partie de la définition établit clairement que les biens et services fournis à un candidat ou une candidate ou à un parti, et utilisés durant l'élection, doivent être comptabilisés comme dépenses électorales parce qu'ils sont l'équivalent de dépenses effectuées pour le compte du candidat ou du parti. Dans son rapport, le Groupe de travail préconise que « la valeur des articles utilisés pendant la période de campagne électorale soit incluse dans le calcul des dépenses d'élection » (Canada, Commission royale 1991a, partie 1, 7). Nous souscrivons à cette recommandation. Ainsi, le coût des fournitures et d'amortissement du matériel appartenant à une association de circonscription et utilisés par un candidat serait imputé à ce dernier.

Comme on l'a vu, à l'échelle fédérale et dans les sept provinces où les dépenses sont plafonnées, la Loi électorale spécifie certaines catégories de dépenses qui sont assujetties ou non aux limites. Le Groupe de travail de la profession comptable recommande que *toutes* les dépenses liées à une élection soient couvertes par la définition et déclarées. Certains éléments, dont les dépenses personnelles (telles que définies), resteraient exonérés et seraient déclarés séparément. Cette approche obligerait les intéressés à rendre des comptes complets et assurerait un haut niveau de transparence.

Il reste à déterminer quels postes de dépense devraient être exempts du plafonnement. Nous avons examiné à cet effet les lois provinciales, les lignes directrices et les règlements en la matière, de même que la liste proposée par le Groupe de travail de la profession comptable.

Recommandation 2.6.1

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* exonère des limites de dépenses électorales les postes de dépense suivants :

1. les dépenses engagées par un candidat ou une candidate, ou en son nom, en vue de l'investiture;
2. le cautionnement versé par un candidat ou une candidate;
3. les dépenses relatives à une collecte de fonds, sauf si l'opération est déficitaire, auquel cas le montant du déficit est comptabilisé comme dépense électorale;

4. les transferts de fonds à un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou une association de circonscription enregistrée;
5. les dépenses engagées aux seules fins de l'administration courante d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée;
6. les dépenses engagées pour les réceptions postélectorales et les annonces de remerciement publiées après la clôture du scrutin;
7. les honoraires professionnels ou les frais de main-d'œuvre déboursés pour remplir des obligations dictées par la Loi;
8. le coût des communications adressées exclusivement aux membres du parti enregistré ou de l'association de circonscription enregistrée;
9. les intérêts courus sur tout prêt octroyé légalement à un candidat ou une candidate, ou à un agent ou une agente officiel pour couvrir les dépenses électorales; et
10. les dépenses personnelles d'un montant raisonnable engagées par un candidat ou une candidate, ou en son nom, pendant la période électorale, soit :

i) les frais de garde d'un enfant ou d'un autre membre de la famille d'un candidat ou une candidate dont celui-ci ou celle-ci a normalement la responsabilité directe;
ii) les frais de déplacement pour le transport à destination de la circonscription et à l'intérieur de celle-ci;
iii) le montant de la location d'une résidence temporaire nécessaire à la campagne électorale;
iv) les frais d'hébergement, de repas et accessoires pendant les déplacements à destination de la circonscription et à l'intérieur de celle-ci;
v) les dépenses liées à l'élection et directement attribuables à une déficience physique du candidat ou de la candidate, y compris les services nécessaires d'un assistant ou d'une assistante;
vi) d'autres dépenses personnelles que la Commission électorale du Canada pourra spécifier.

Les éléments 1 à 6 ainsi que l'élément 10 de la liste ci-dessus sont basés sur la proposition du Groupe de travail de la profession comptable. Les éléments 1, 2 et 6 sont déjà exemptés à l'échelon fédéral et en Ontario (la limitation des dépenses d'investiture est traitée au chapitre 6 du volume 1). Le point 3 figure comme exemption dans la loi ontarienne. Les frais de collecte de fonds ne devraient pas être comptabilisés comme dépenses électorales, mais le produit net devrait être déclaré comme don. Toutefois, pour éviter les abus, en cas de collecte déficitaire, le montant du déficit devrait être comptabilisé. En outre, les transferts de fonds à l'intérieur d'un parti

(élément 4) devraient être exonérés comme dépenses, mais déclarés comme recettes.

En ce qui concerne le point 5, les lignes directrices fédérales excluent actuellement les « dépenses administratives normales engagées pour assurer la survie du parti ». Les partis et certaines associations de circonscription continueront d'encourir des frais administratifs en cours de campagne. Ces frais devraient être exonérés, mais non les dépenses administratives supplémentaires engagées à des fins électorales. Le point 7 a été ajouté parce qu'il ne serait pas opportun que les frais liés à l'observation de la Loi soient comptabilisés dans la limite des dépenses. Les dépenses de vérification et de comptabilité sont exonérées par la loi ontarienne, et les lignes directrices fédérales excluent actuellement les honoraires de vérificateur et le coût de l'établissement des rapports prescrits par la Loi. En outre, par suite d'une décision du directeur général des élections, les services juridiques liés à l'observation de la Loi ne sont pas compris dans le calcul des dépenses.

Bien que les communications adressées aux membres d'un parti puissent mettre indirectement en valeur un candidat ou une candidate, ou le parti lui-même, nous proposons (point 8) qu'elles soient exemptées à condition qu'elles soient réservées aux *seuls membres*. Cette exemption ne s'appliquerait donc pas à la publicité dans la presse écrite et les médias électroniques. Ainsi, par exemple, les frais d'envois sollicitant des fonds seraient exclus s'ils sont destinés exclusivement aux membres. Cela est conforme à notre proposition selon laquelle le coût des communications avec les membres de groupes d'intérêt et d'autres participants non enregistrés ne serait pas déduit du maximum autorisé des dépenses indépendantes. Toutefois, si les communications sont destinées à des non-membres, et c'est souvent le cas des campagnes de publipostage, le coût intégral serait comptabilisé comme dépense électorale.

La *Loi électorale* du Québec exempte les intérêts courus sur les emprunts depuis le début de la période électorale jusqu'au 90e jour après le scrutin. Bien que de nombreux candidats et candidates bénéficient de fonds provenant de l'association de circonscription ou du parti enregistré, ce n'est pas toujours le cas; les candidats indépendants, par exemple, n'ont pas cet avantage. Les candidats qui doivent emprunter pour leur campagne ne doivent pas être pénalisés par rapport aux mieux nantis. Nous proposons donc (point 9) que les intérêts sur les emprunts soient exclus des limites de dépenses. La liste des dépenses personnelles (point 10) suit à peu de choses près la proposition du Groupe de travail de la profession comptable.

Nous recommandons l'approche décrite ci-dessus parce qu'il est essentiel que toutes les dépenses liées aux élections soient déclarées. Si l'on se fie à l'expérience acquise aux niveaux fédéral et provincial, il convient cependant de soustraire certains éléments du plafonnement. Mais ces exemptions doivent être clairement énoncées et ne pas être trop nombreuses ou importantes, sans quoi la limitation ne serait que partielle.

Recommandation 2.6.2

Nous recommandons que les candidats et candidates et les partis enregistrés soient tenus de déclarer toutes leurs dépenses électorales, mais que les éléments 1 à 10 de la recommandation 2.6.1 ne soient pas assujettis au plafonnement.

Autres définitions liées aux dépenses électorales

L'application efficace des dispositions régissant les dépenses électorales exige que la Loi définisse un certain nombre d'éléments apparentés. Certaines des définitions figurant dans notre proposition de législation appellent quelques explications (Canada, Commission royale 1991, vol. 3).

Les dons de biens ou de services

Les partis, ainsi que les candidats et candidates, peuvent recevoir des contributions sous diverses formes, par exemple, des biens et des services ou des rabais sur des articles utilisés pour la campagne. Les contributions autres que les dons en espèces doivent être comptabilisées comme une dépense car elles représentent, dans la pratique, des frais de campagne qui auraient donné lieu à une dépense s'il avait fallu les payer. Cet élément est actuellement couvert par la longue définition des « dépenses d'élection » de la *Loi électorale du Canada*, qui inclut au titre des dépenses :

> *c*) la valeur commerciaie des marchandises et services donnés ou fournis, à l'exception du travail bénévole;
> *d*) les sommes égales à la différence entre les sommes payées et dépenses engagées au titre des marchandises et services autres que le travail bénévole d'une part et leur valeur commerciale d'autre part lorsqu'ils sont fournis à un prix inférieur à leur valeur commerciale.

Ces dispositions cernent la notion de don de biens ou de services; l'alinéa *d*) définit ce qu'on appelle communément un rabais ou une réduction. Nous recommandons une définition plus simple des dépenses électorales, comportant moins d'exclusions. Il serait plus facile de la rédiger si l'on définit à part d'autres notions apparentées. Le Groupe de travail de la profession comptable, pour sa part, a proposé une définition distincte et complète de la notion de don de biens ou de services :

> Contribution de marchandises ou de services s'entend notamment :
> *a*) des contributions de biens meubles corporels (à l'exception de l'argent) ou de services industriels, commerciaux, professionnels ou autres,

faites par voie de don, d'avance, de dépôt, d'escompte ou autrement; sont toutefois exclus de la présente définition :

b) les marchandises produites ou les services rendus par un travail bénévole pour un parti politique, une association de circonscription ou un candidat. (Canada, Commission royale 1991a, partie 2, 2)

Dans l'ensemble, ce texte nous paraît acceptable. Il prévoit l'exclusion du travail bénévole. Mais il faut aussi déterminer s'il y a lieu d'exclure les biens et services dont la valeur commerciale est inférieure à un certain seuil. Selon la Loi actuelle, cette valeur est réputée nulle lorsqu'elle est inférieure à 100 $; cela signifie que les marchandises ou services concernés n'ont pas à être comptabilisés comme dépenses électorales. Ainsi, l'agent ou l'agente officiel n'est pas tenu d'attribuer une valeur aux petits dons de biens et de services (par exemple, quelques kilos de café ou quelques centaines de photocopies) ou de les comptabiliser comme dépense électorale. Le seuil de cette exemption a été fixé à 100 $ en 1974 et n'a jamais été majoré depuis. Un ajustement s'impose : nous proposons de porter le seuil à 250 $, le même que pour la déclaration des dons. Il serait préférable également que cette exemption soit inscrite dans la définition des dons de biens et de services plutôt que dans un article distinct de la *Loi électorale du Canada*.

La Loi stipule que « la valeur commerciale de tout temps d'émission gratuit libéré pour un parti enregistré n'est pas comptée dans le calcul de ses dépenses d'élection ». Nous souscrivons à cette exonération. Le temps d'antenne gratuit devrait donc figurer dans la liste des éléments qui ne sont pas considérés comme des dons de biens ou de services. De même, la valeur du temps d'antenne offert dans le cadre d'une émission régulière ou d'affaires publiques en période électorale devrait être exclue. La même règle devrait s'appliquer à l'espace publicitaire gratuit dans les médias imprimés.

Recommandation 2.6.3

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* définisse un don de biens ou de services comme étant :
1. toute contribution de biens meubles corporels (à l'exception de l'argent) ou de services industriels, commerciaux, professionnels ou autres faite par voie de don, d'avance, de dépôt, d'escompte ou autrement, à l'exclusion des éléments suivants :
2. les biens produits ou les services rendus par un travail bénévole, les biens ou les services dont la valeur commerciale totale au cours d'une période de déclaration est inférieure à 250 $, la valeur de tout temps d'antenne offert gratuitement dans le cadre d'une émission régulière ou d'affaires publiques, et la valeur de l'espace publicitaire offert gratuitement dans un journal, un périodique ou tout autre imprimé, à condition que tous les intéressés y aient accès sur une base équitable.

Le travail bénévole

La définition des dons de biens ou de services que nous recommandons ci-dessus exclut « les marchandises produites ou les services rendus par un travail bénévole ». Il convient donc d'indiquer dans la Loi ce que l'on entend par travail bénévole. À l'heure actuelle, ce dernier est défini comme suit :

> Les services gratuits offerts par une personne en dehors de ses heures de travail, à l'exclusion des services offerts par une personne à son compte et qui sont de ceux qu'elle vend habituellement ou pour lesquelles elle demande une rémunération.

Par suite des questions soulevées par les partis et par les candidats et candidates, il a fallu préciser le sens de cette notion dans les *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats* (Canada, Élections Canada 1988b, 19). On y donne des exemples de travail bénévole, notamment celui d'une secrétaire en congé sans solde qui travaille au secrétariat de la campagne, ou un vendeur d'assurances à son compte qui fait gratuitement du porte à porte pour un parti, ou encore des chômeurs et retraités qui assument des tâches électorales sans rémunération. Les lignes directrices indiquent que le travail offert (par opposition au travail bénévole) doit être déclaré comme don et comme dépense électorale. On cite comme exemple de travail offert celui d'une secrétaire au service d'un agent d'assurances, lequel continue à lui verser son salaire pendant qu'elle travaille comme secrétaire d'une campagne (Canada, Élections Canada 1988b, 20). Les lignes directrices sont relativement claires sur tous ces points, mais la Loi devrait préciser que le travail bénévole ne comprend pas le travail fourni par une personne aux frais de son employeur ou qui touche une rémunération à l'égard des biens fournis ou des services exécutés. Cela signifierait, par exemple, que les services d'un organisateur syndical affecté à une campagne et dont le salaire continue à lui être versé par le syndicat ne seraient pas considérés comme bénévoles et constitueraient donc une dépense électorale. Toutefois, les services d'une personne prenant un congé sans solde afin de travailler pour un candidat ou un parti seraient considérés comme bénévoles.

Pour ce qui est des travailleurs et travailleuses indépendants, les Lignes directrices précisent que « les services d'une personne à son propre compte ne sont pas du travail bénévole si la personne est normalement payée pour ces services » (Canada, Élections Canada 1988b, 19). On donne l'exemple de services d'impression offerts gratuitement par un imprimeur à son compte. Cette question a été soulevée à nos audiences, où l'on a formulé l'observation suivante :

> La définition du travail bénévole distingue entre les personnes établies à leur compte et les salariés d'une société ou autre organisation. Par exemple,

> un peintre d'affiches employé par une entreprise pourrait confectionner des affiches de campagne sans que son travail soit comptabilisé comme dépense électorale, pourvu qu'il rende ce service en dehors de ses heures normales de travail. En revanche, le même peintre établi à son compte ne pourrait offrir à aucun moment un service identique sans qu'il soit considéré comme une dépense électorale. (Harry Katz, Mémoire 1990, 13–14)

C'est là une objection légitime, mais il faut replacer la question dans le contexte d'ensemble. De plus en plus de Canadiens et Canadiennes travaillent à leur compte et, dans bien des cas, leur contribution serait précieuse pour des organisations de campagne. Nombre d'experts-conseils en politique, de sondeurs d'opinion et de rédacteurs-réviseurs sont indépendants; ces personnes vivent des contrats qu'ils signent avec leurs clients. L'exonération en bloc des services fournis par les travailleurs et travailleuses à leur compte instaurerait une injustice. Les partis et candidats qui disposeraient gratuitement de ces services normalement fournis à titre onéreux seraient avantagés par rapport à ceux qui n'auraient pas ces facilités; ces derniers devraient payer pour acquérir ces biens et services ou, si les frais sont pris en charge par l'employeur de la personne qui fournit le service, les déclarer comme dons et les comptabiliser comme dépense électorale. Nous préconisons, par conséquent, de continuer à exclure de la définition de travail bénévole les biens et services fournis par les travailleurs indépendants qui en font un métier. Cela n'empêcherait pas ces mêmes personnes de contribuer aux campagnes d'autres façons, auquel cas leur participation serait considérée comme un travail bénévole.

Nous recommandons par ailleurs d'exonérer des limites de dépense les honoraires liés à l'observation de la Loi. Cela signifie, par exemple, que le coût ou la valeur des services d'un comptable ou d'une avocate conseillant un agent officiel ou une candidate sur l'application des dispositions relatives aux dépenses électorales ne serait pas compris dans la limite. Il en serait ainsi, que le comptable ou l'avocate soit employé par un cabinet ou établi à son compte. Étant donné que la plupart des organisations de campagne font appel à de tels services sous une forme ou sous une autre, cette exclusion ne devrait pas entraîner de sérieuses injustices. Pour ce qui est de la définition du travail bénévole, nous acceptons celle proposée par le Groupe de travail de la profession comptable.

Recommandation 2.6.4

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* définisse comme suit le travail bénévole : le travail fourni par un particulier et pour lequel il ou elle ne reçoit aucune rémunération ni aucun avantage matériel, à l'exclusion du travail fourni par :

a) une personne à son compte, si elle demande habituellement une somme d'argent ou une rémunération pour les biens produits ou les services fournis; ou
b) une personne dont les services sont fournis par un employeur.

La valeur commerciale
Il arrive fréquemment que des biens et des services soient offerts gratuitement à des organisations de campagne. À l'heure actuelle, la Loi exige qu'ils soient déclarés comme dépense électorale lorsqu'ils remplissent un certain nombre de conditions. Elle définit ainsi la valeur commerciale des marchandises ou services fournis gratuitement ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale :

a. lorsque la personne qui a fourni les marchandises ou services exploite une entreprise qui consiste à fournir ces marchandises ou services, le prix le plus bas exigé pour une même quantité de marchandises ou services par la personne qui les fournit au moment où elle les fournit;
b. lorsque la personne qui a fourni les marchandises ou services n'exploite pas une entreprise qui consiste à fournir ces marchandises ou services, le prix le plus bas exigé, au moment où les marchandises ou services ont été fournis, pour une même quantité de marchandises ou services par toute autre personne qui fournit ces marchandises ou services sur une échelle commerciale dans la région où ces marchandises ou services sont fournis si le montant exigé est égal ou supérieur à cent dollars; la présente disposition ne s'applique pas si le montant exigé est inférieur à cent dollars.

Cette longue définition établit une distinction entre les biens ou services fournis par quelqu'un qui en fait commerce et les autres. Le Groupe de travail de la profession comptable a conclu qu'une telle distinction n'est pas nécessaire. Il propose que la valeur commerciale des biens ou services soit le prix le moins cher pratiqué sur le marché local. Cette formule nous paraît raisonnable.

Recommandation 2.6.5

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* stipule que la valeur commerciale, relativement à des biens ou à des services, soit le prix le plus bas exigé dans la région visée, à la même période, pour une quantité équivalente des mêmes biens ou services.

LES ENVOIS POSTAUX DES DÉPUTÉS ET DÉPUTÉES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

La *Loi sur la Société canadienne des postes* autorise les députés et députées à envoyer, sans frais, un « bulletin parlementaire » à leurs commettants jusqu'à dix jours *après* le déclenchement des élections. Aux termes des lignes directrices publiées par le directeur général des élections, si un bulletin parlementaire « favorise ou contrecarre directement un parti enregistré ou l'élection d'un candidat », les frais postaux, de même que les coûts de production et d'impression, doivent être considérés comme des dépenses électorales (Canada, Élections Canada 1988b, 11). Selon nos propositions, le coût de ces envois devrait être déclaré comme dépense électorale, étant donné que le bulletin parlementaire ferait au moins indirectement la promotion d'un candidat ou une candidate. Il n'en demeure pas moins que cette publicité pourrait être perçue comme un avantage réservé aux seuls députés sortants; pareil avantage étant contraire à l'objectif d'assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, ces envois devraient être interdits après le déclenchement d'une élection.

Recommandation 2.6.6

Nous recommandons :

a) que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de façon à interdire aux députés et aux députées sortants d'envoyer, sans frais, tout document imprimé à leurs commettants et commettantes à compter de minuit le jour de la dissolution du Parlement; et

b) qu'un tel document soit défini comme tout imprimé sans indication nominative (selon les termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*).

LE RÔLE DES AGENTS ET AGENTES

Le poste d'agent officiel est inscrit dans la législation électorale canadienne depuis 1874, mais ses fonctions ont été considérablement élargies avec l'adoption, en 1974, de la *Loi sur les dépenses d'élection*. L'agent ou l'agente officiel constitue le pivot de la réglementation touchant les dépenses des candidats et candidates et le financement de leurs activités. Il agit généralement à titre de trésorier ou de contrôleur financier au cours des campagnes locales : il autorise chacune des dépenses, veille à maintenir celles-ci dans les limites permises et, après le scrutin, présente au directeur général des élections (par l'intermédiaire du directeur du scrutin) un compte rendu des dépenses effectuées au nom du candidat ainsi que des dons reçus. Il doit certifier l'exactitude du rapport postélectoral et est passible de sanctions s'il contrevient à la Loi. Comme l'affirme Ken Carty : « Cela fait de l'agent à la fois un rouage essentiel de l'appareil mis sur pied pour la

campagne locale et un élément clé du mécanisme de contrôle de l'État [Carty 1991b CR]. »

Selon la procédure de mise en candidature, chaque candidat ou candidate doit désigner un agent officiel. Par définition, la tâche de celui-ci est d'assez courte durée : une fois que l'élection est terminée, qu'il a fermé les comptes et fait rapport au directeur du scrutin, le poste est aboli. Par conséquent, les agents et agentes sont généralement des bénévoles, comme la majorité des milliers de personnes qui travaillent dans leur circonscription pendant les campagnes. De plus, selon Carty, une partie seulement des agents officiels aux élections générales de 1988 avaient de l'expérience, soit, parmi ceux qui ont répondu au questionnaire, 46 % chez les progressistes-conservateurs et 24 % chez les libéraux et les néo-démocrates (Carty 1991b CR, tableau 2.5). Cela justifie notre recommandation d'exclure des dépenses des candidats les honoraires ou la main-d'œuvre reliés à l'observation de la Loi.

Grâce à cette exemption, les candidats et candidates pourraient désigner un comptable professionnel comme leur agent officiel sans être pénalisés. Le nombre d'agents officiels possédant une expérience pertinente devrait alors augmenter.

La *Loi électorale du Canada* considère les agents et agentes officiels comme des personnes physiques, ce qui pourrait empêcher une personne morale, par exemple un cabinet de comptables, d'assumer cette fonction. À l'échelle nationale, ce sont pourtant des entreprises qui exercent la fonction d'agent officiel pour le Parti progressiste-conservateur comme pour le Parti libéral. Il serait utile d'accorder cette possibilité aux candidats et candidates, de même qu'aux associations de circonscription qui, selon nos recommandations, devront faire rapport de leurs activités financières. Il conviendrait par ailleurs de conserver la disposition actuelle qui exige, avant l'entrée en fonction des agents officiels, une attestation écrite de leur consentement. Dans le cas d'une entreprise, un associé ou un dirigeant serait tenu de produire cette attestation.

Recommandation 2.6.7

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* autorise les personnes physiques et les personnes morales à être l'agent ou l'agente officiel d'un parti politique, d'une association de circonscription, d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture, ou d'un candidat ou une candidate aux élections ou à la direction d'un parti.

Compte tenu de leur rôle central dans les campagnes, les agents et agentes officiels devraient recevoir des partis et du personnel électoral tout le soutien nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Comme nous l'avons indiqué plus haut, depuis les élections générales de 1979 – les premières tenues à la suite de la réforme de 1974 – Élections Canada fournit aux candidats et

candidates ainsi qu'aux agents officiels un guide intitulé *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats* (Canada, Élections Canada 1988b). Un guide analogue a été produit avant les élections de 1984 et de 1988 à l'intention des partis enregistrés. Ces documents ont aidé les intéressés à mieux comprendre les règles relatives aux dépenses électorales et aux rapports financiers. Malgré nos réserves sur la façon dont ils ont été préparés, ces guides ont permis de clarifier certains aspects de la Loi et peuvent s'adapter aux circonstances, d'une élection à l'autre. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* que nous proposons, il conviendra de publier de nouvelles lignes directrices à l'intention des candidats et des partis enregistrés.

Nous recommandons que toutes les associations de circonscription des partis enregistrés soient tenues de s'enregistrer auprès de la Commission électorale du Canada, après avoir désigné un agent de circonscription dont le rôle sera analogue à celui de l'agent officiel. Ses fonctions, qui seraient toutefois permanentes, comprendraient : la production de rapports semestriels sur les dons de toutes sources totalisant plus de 250 $; la production d'un rapport annuel complet sur les recettes et les dépenses de l'association, ainsi que d'un rapport postélectoral semblable; et la délivrance de reçus d'impôt. À cet égard, des lignes de conduite seraient indispensables aux agents de circonscription et autres responsables des associations, afin d'assurer la mise en œuvre harmonieuse de l'enregistrement des associations de circonscription. Par ailleurs, nous proposons de nombreuses modifications aux règles touchant le financement des candidats et des partis ainsi que la désignation des candidats et des chefs. Il serait donc souhaitable que la Commission électorale tienne des audiences sur les lignes de conduite envisagées afin de permettre à tous les intéressés de se prononcer avant leur adoption définitive.

Recommandation 2.6.8

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada élabore de nouvelles lignes directrices à l'intention des agents et agentes officiels, des agents et agentes de circonscription, des partis politiques, des aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que des candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti; et

b) que la Commission tienne des audiences publiques sur ces lignes directrices avant leur adoption.

Nous recommandons au chapitre 7 du volume 1 que la Commission électorale soit habilitée à publier des énoncés de politique, à accéder aux requêtes de jugements anticipés et à publier des « bulletins d'interprétation ». Ces

deux dernières mesures devraient permettre de résoudre en temps opportun des problèmes qui n'auraient pas été abordés dans les lignes directrices ou ne concerneraient que quelques participants. Il est entendu que les candidats et candidates, les responsables de partis et les agents tireront profit d'une telle procédure et des nouvelles lignes directrices, mais il importe également que tous les intéressés reçoivent une formation adéquate.

Depuis la campagne électorale de 1979, les grands partis et Élections Canada organisent des sessions de formation destinées aux agents et agentes. Nos recherches ont cependant révélé de sérieux écarts dans la formation des agents des trois grands partis : 71 % des agents officiels du Parti progressiste-conservateur ayant répondu à l'enquête de Carty ont dit avoir suivi des sessions de formation; chez les libéraux et les néo-démocrates, la proportion était respectivement de 44 % et de 63 %. D'autre part, beaucoup plus d'agents sont formés par leur parti que par Élections Canada, soit respectivement 45 % et 24 % d'entre eux (Carty 1991b CR, tableau 2.6).

Plusieurs témoignages entendus à nos audiences ont porté sur la formation offerte aux agents et agentes par des vérificateurs et des comptables indépendants engagés par Élections Canada. Un citoyen, par ailleurs très satisfait de la qualité de la formation, a fait remarquer que la session à laquelle il avait participé un mois après le déclenchement des élections lui aurait été beaucoup plus utile si elle avait été offerte plus tôt. Carty a constaté que plus de 70 % des agents choisis entre janvier et juin 1988 avaient assisté à une session de formation d'Élections Canada, contre moins de 40 % de ceux choisis après le déclenchement des élections. Il note à ce propos : « En cas de présentation postérieure au déclenchement des élections, il est évident que le personnel d'Élections Canada peut difficilement assurer la formation de l'ensemble des retardataires et que ces personnes ne peuvent guère se libérer au plus fort de la campagne dont elles ont la responsabilité [Carty 1991b CR]. »

Les partis considèrent qu'il leur revient de donner ce type de formation, mais tous n'ont pas les mêmes ressources; par ailleurs, ils n'ont aucune responsabilité à l'égard des candidats et candidates indépendants. Élections Canada a pris l'habitude d'offrir la plupart des sessions de formation en période électorale, aux environs de la clôture des mises en candidature, de façon à rejoindre le plus grand nombre de candidats. Cela se comprend aisément lorsqu'on sait qu'en 1988 une équipe d'une quinzaine de personnes à peine était responsable à elle seule des sessions de formation dans tout le pays. Il est néanmoins essentiel que les agents officiels des candidats, des circonscriptions et des aspirants reçoivent une formation adéquate, dispensée en temps opportun.

Recommandation 2.6.9

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada offre aux agents et agentes officiels la possibilité d'assister à une session de formation sur les aspects pertinents de la *Loi*

***électorale du Canada* le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection; et que de telles sessions soient offertes aux agents et agentes de circonscription de même qu'à ceux et celles des aspirants et aspirantes à l'investiture.**

IDENTIFICATION DES COMMANDITAIRES DE LA PUBLICITÉ

La publicité imprimée

L'obligation faite aux commanditaires de la publicité électorale de s'identifier contribue à faire respecter le principe de la transparence, de même que les limites de dépenses électorales. Sans cette mesure, quiconque souhaite financer une publicité favorable à un parti ou un candidat pourrait le faire sous le couvert de l'anonymat et appuyer une campagne sans que ses frais soient dûment comptabilisés.

Une modification apportée à la *Loi des élections fédérales* en 1908 avait introduit une méthode indirecte d'identification des commanditaires : l'article 34 exigeait que « tout imprimé de la nature d'une annonce, d'une circulaire, d'un placard, d'une affiche ... » porte le nom de l'imprimeur ou de l'éditeur. Au moment de l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* se lisait comme suit :

> Tout imprimé de la nature d'une annonce, d'un prospectus, d'un placard, d'une affiche ou d'une circulaire ayant trait à une élection doit porter les nom et adresse de l'imprimeur ou de l'éditeur, et quiconque imprime, publie, distribue ou affiche, ou fait imprimer, publier, distribuer ou afficher un imprimé de cette nature, sans indiquer ces nom et adresse, est coupable d'une infraction à la présente loi et, s'il est un candidat ou l'agent officiel d'un candidat, il est également coupable d'un acte illicite.

Cet article ne permettait cependant pas d'identifier directement le commanditaire d'une publicité imprimée, puisqu'il fallait pour le connaître s'adresser à l'imprimeur ou à l'éditeur. Parmi les modifications apportées à la *Loi électorale du Canada* en 1983, l'article 72 fut révisé de façon à exiger que toute publicité électorale imprimée porte le nom de l'agent enregistré du parti ou du candidat l'ayant autorisée. Cet article (qui porte maintenant le numéro 261) stipule ce qui suit :

> 1) Tout imprimé de la nature d'une annonce, d'un placard, d'une affiche ou d'une circulaire qui indique un soutien ou une opposition à l'élection d'un parti enregistré ou d'un candidat et qui est mis en évidence ou distribué pendant une élection doit porter les nom et autorisation de l'agent enregistré du parti ou de l'agent officiel du candidat, selon le cas.
> 2) Est coupable d'une infraction quiconque imprime, publie, distribue ou affiche, ou fait imprimer, publier, distribuer ou afficher un imprimé visé au paragraphe (1) sans indiquer les nom et autorisation des personnes y indiquées.

Le paragraphe 2 ne visait pas à interdire à quiconque, en dehors des partis enregistrés ou des candidats, de financer toute publicité électorale imprimée. Il fallait plutôt l'interpréter dans le contexte de l'alinéa 70.1(1) disposant que seuls ces derniers peuvent engager des « dépenses d'élection ». La publicité financée par des tiers n'était donc pas touchée si elle évitait d'appuyer un parti enregistré ou un candidat ou de s'y opposer. En outre, comme l'indique le tableau 6.1, huit provinces exigent que soit rendu public le nom du commanditaire de toute publicité électorale imprimée. L'article 72 ainsi que l'alinéa 70.1(1) ont cependant été contestés en 1984 par la Coalition nationale des citoyens devant la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta (*Coalition nationale des citoyens inc.* 1984).

Tableau 6.1
Exigences provinciales touchant l'identification des commanditaires de la publicité imprimée

Province	Exigences
Colombie-Britannique	Aucune exigence.
Alberta	Paragraphes 133(1) et (2). Nom et adresse du commanditaire (l'article ne s'applique pas à un imprimé publicitaire, tel que placard, annonce ou affiche, portant seulement un ou plusieurs des éléments suivants : couleurs et sigle d'un parti politique enregistré, nom d'un parti politique enregistré ou nom d'un candidat ou d'une candidate).
Saskatchewan	Article 196. Nom et adresse de la personne ayant imprimé ou produit par tout autre procédé la publicité, et nom et adresse de la personne qui en a autorisé la production, la publication ou la distribution.
Manitoba	Aucune exigence.
Ontario	Paragraphe 23(5). Nom de l'association de circonscription enregistrée, du parti politique enregistré, de la personne, de l'entreprise ou du syndicat qui autorise la publicité politique.
Québec	Article 421. Nom et adresse de l'imprimeur ou du fabricant, et nom et titre de l'agent officiel ou de l'adjoint ayant fait produire la publicité. Les journaux ou autres publications diffusant une publicité doivent indiquer le nom et le titre de l'agent officiel ou de l'adjoint qui la fait publier.
Nouvelle-Écosse	Paragraphes 160(1) et (2). Nom et adresse de l'imprimeur et de la personne au nom de laquelle la publicité a été imprimée ou publiée.
Nouveau-Brunswick	Paragraphes 73(2) et (4). Nom et adresse de l'imprimeur et nom du parti politique enregistré ou du candidat au nom duquel la publicité a été commandée. Nom de la personne qui a ordonné sa publication, s'il ne s'agit pas de l'agent principal, d'un agent officiel ou d'une personne ayant obtenu l'autorisation d'un de ceux-ci.
Île-du-Prince-Édouard	Paragraphes 7(1) et (2). Nom et adresse de l'imprimeur et de la personne au nom de laquelle la publicité a été imprimée ou publiée. Les journaux et autres publications doivent mentionner les nom et adresse de la personne qui a demandé l'impression ou la publication de la publicité.
Terre-Neuve	Paragraphe 116(1). Nom et adresse de l'imprimeur et de l'éditeur, ainsi que de toute personne imprimant, publiant, distribuant ou affichant, ou faisant imprimer, publier, distribuer ou afficher une publicité.

Sources : Alberta *Election Act* (1980); Saskatchewan *The Elections Act* (1978); Ontario *Loi de 1986 sur le financement des élections*; Québec *Loi électorale* (1989); Nouvelle-Écosse *Elections Act* (1967); Nouveau-Brunswick *Loi sur le financement du processus politique* (1978); Île-du-Prince-Édouard *Election Expenses Act* (1983); Terre-Neuve *Election Act* (1970).

La décision rendue dans cette cause (arrêt Medhurst) a eu pour effet de suspendre l'application de l'article 261 de la *Loi électorale du Canada* exigeant l'identification de l'agent qui autorise toute publicité électorale imprimée au nom d'un parti enregistré ou d'un candidat. Cette situation risque d'entraîner des abus; or ceux et celles qui prennent part aux élections ne devraient pas être autorisés à taire leur identité. Une telle exigence ne brime pas la liberté d'expression, bien au contraire. Quoique les trois grands partis aient accepté de leur plein gré de se conformer à cette exigence aux élections de 1984 et de 1988, il est impérieux de combler cette lacune de la Loi. En outre, il convient d'analyser le problème dans le contexte de nos recommandations sur les dépenses de tiers. Nous proposons ainsi que quiconque effectue de telles dépenses soit contraint à une limite de 1 000 $, ce qui pourrait comprendre la publicité imprimée. Afin d'assurer l'application de cette mesure, il est essentiel d'exiger l'identification non seulement des agents des partis et des candidats, mais de toute personne qui autorise le financement de publicité imprimée au cours d'une élection. Dans les cas des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats et candidates, l'agent financier ou l'agent officiel serait identifié comme le commanditaire; dans les autres cas, le commanditaire devrait obligatoirement être un particulier ou une personne morale légalement constituée.

Recommandation 2.6.10

Nous recommandons que tout imprimé à caractère électoral, tel qu'une annonce, un placard, une affiche ou une circulaire, qui est mis en évidence ou distribué pendant une élection, porte le nom de son commanditaire, qu'il s'agisse de l'agent ou l'agente d'un parti politique enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée, de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate ou de toute autre personne, ainsi qu'une mention de l'autorisation dudit commanditaire.

La publicité radiodiffusée

Depuis 1936, les commanditaires de la publicité partisane radiodiffusée pendant les campagnes électorales et référendaires sont tenus de s'identifier, en vertu d'un règlement adopté par suite de la campagne publicitaire de « M. Sage » diffusée à la radio l'année précédente[2]. Cette disposition figura une première fois dans la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* de 1936. Toutefois, le paragraphe 19(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1968 ne fut pas repris lors de la modification de la Loi en 1991. Il stipulait ce qui suit :

> Le titulaire de licence est tenu d'identifier le commanditaire et, le cas échéant, le parti politique pour le compte desquels est radiodiffusé ou reçu, selon le cas, un message publicitaire, une annonce politique ou une émission de nature partisane se rapportant à un référendum ou à l'élection

d'un membre de la Chambre des communes, de l'assemblée législative d'une province ou du conseil d'une municipalité :

a) immédiatement avant ou après la radiodiffusion, lorsque le temps d'antenne dépasse deux minutes;
b) immédiatement soit avant, soit après la radiodiffusion, lorsque le temps d'antenne est au maximum de deux minutes.

L'exigence d'identifier les commanditaires était essentiellement destinée à prévenir la publicité « anonyme, injurieuse et trompeuse », ainsi qu'à aider le personnel électoral à faire respecter les limites de dépenses et les autres dispositions législatives (Boyer 1983, 410). Cinq provinces ont adopté des dispositions analogues (voir le tableau 6.2). Aux États-Unis, le *Federal Election Campaign Act* exige que tout message publicitaire diffusé sur toute station de radio ou de télévision cite clairement le nom du candidat ou de la candidate, du comité politique autorisé ou de toute autre personne qui « effectue une dépense destinée à financer toute communication

Tableau 6.2
Exigences provinciales touchant l'identification des commanditaires de la publicité radiodiffusée

Province	Exigences
Colombie-Britannique	Aucune exigence*
Alberta	Aucune exigence*
Saskatchewan	Aucune exigence*
Manitoba	Aucune exigence*
Ontario	Paragraphe 23(5). Nom de l'association de circonscription enregistrée, du parti politique enregistré, de la personne, de l'entreprise ou du syndicat autorisant la publicité politique radiodiffusée.
Québec	Article 421. Nom et titre de l'agent officiel ou de l'adjoint, qui fait diffuser une publicité, au début ou à la fin de celle-ci.
Nouvelle-Écosse	Paragraphe 160(2). Nom et adresse de la personne commanditant une publicité, au début ou à la fin de toute émission de radio ou de télévision commanditée.
Nouveau-Brunswick	Paragraphe 73(3) et alinéa 73(4)*c*). Nom et adresse du parti politique enregistré ou du candidat enregistré au nom de qui la publicité a été commandée. Nom de la personne qui a commandé la publicité radiodiffusée, au début ou à la fin de celle-ci, s'il ne s'agit pas de l'agent principal, d'un agent officiel ou d'une personne ayant obtenu l'autorisation d'un de ceux-ci.
Île-du-Prince-Édouard	Paragraphe 7(2). Nom et adresse du commanditaire de toute publicité, au début ou à la fin de toute émission de radio ou de télévision commanditée.
Terre-Neuve	Aucune exigence*

Sources : Ontario *Loi de 1986 sur le financement des élections*; Québec *Loi électorale* (1989); Nouvelle-Écosse *Elections Act* (1967); Nouveau-Brunswick *Loi sur le financement du processus politique* (1978); Île-du-Prince-Édouard *Election Expenses Act* 1983.

*L'ancien paragraphe19(2) de la *Loi sur la radiodiffusion* (1968) s'appliquait aux élections provinciales.

préconisant expressément l'élection ou la défaite d'un candidat clairement identifié, ou réclamant tout type de contribution ». Lors de notre colloque sur les médias, des représentants de partis ont exprimé la crainte que l'anonymat des messages diffusés sur les ondes canadiennes ne favorise la publicité « injurieuse » (Canada, Commission royale 1991, vol. 4).

Étant donné que la nouvelle *Loi sur la radiodiffusion* n'exige plus d'identifier les commanditaires, la prochaine campagne électorale pourrait donner lieu à des messages politiques anonymes à la radio et à la télévision, ce qui irait à l'encontre des principes de transparence et de divulgation financière.

Recommandation 2.6.11

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* exige l'identification des commanditaires de toute publicité politique radiodiffusée en période électorale.

RAPPORTS SUR LES RECETTES ET LES DÉPENSES

Catégories de donateurs et donatrices

Nous avons formulé au chapitre 7 du volume 1 diverses recommandations visant à étendre les exigences en matière de déclaration des dons politiques et à assurer une divulgation plus complète et plus rapide de l'information. Il reste toutefois à régler la question des catégories à établir pour les individus et les groupes qui auraient à déclarer des dons de nature politique.

À cet égard, la Loi prévoit actuellement les catégories suivantes : particuliers, entreprises, organisations commerciales, gouvernements, syndicats, personnes morales sans capital-actions autres que les syndicats, et organismes ou associations non constituées en personnes morales. En vertu du pouvoir que confère la Loi au directeur général des élections concernant la procédure, cette liste a été modifiée pour exiger la déclaration des dons selon les cinq catégories suivantes : particuliers, entreprises ou organisations commerciales, gouvernements, syndicats et autres organisations.

Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé plusieurs modifications à ce propos. Il a ainsi recommandé l'adoption de deux catégories distinctes pour les entreprises : les personnes morales, et les « organisations ou associations non constituées en personne morale, qui exercent des activités à but lucratif ». À l'heure actuelle, la catégorie « entreprises ou organisations commerciales » est très large puisqu'elle englobe aussi bien de très grandes sociétés de capitaux, comme les banques à charte, que de petites entreprises familiales. Déclarer séparément les dons des personnes morales et celles des organisations non constituées en personnes morales permettrait d'avoir une meilleure idée des sources de financement des partis et des candidats. Nos recommandations touchant les dons des sociétés à numéro, formulés dans le chapitre 7 du volume 1, vont dans le même sens.

Le Groupe de travail a omis d'inclure dans sa liste la catégorie « gouvernements », qui figurait dans la Loi. Celle-ci visait la déclaration des dons en biens et services d'un gouvernement à un parti ou à un candidat – par exemple, le salaire d'un adjoint ministériel collaborant à temps plein ou partiel à une campagne électorale. Dans la mesure où de telles activités sont susceptibles de se poursuivre, il convient de maintenir cette exigence et, par conséquent, de conserver une catégorie distincte à cette fin.

Recommandation 2.6.12

Nous recommandons que les dons aux partis politiques enregistrés, aux associations de circonscription enregistrées, aux aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi qu'aux candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti soient déclarés conformément aux catégories suivantes :

- **particuliers;**
- **personnes morales;**
- **organisations et associations non constituées en personne morale qui exercent des activités à but lucratif;**
- **syndicats;**
- **organisations et associations sans but lucratif;**
- **gouvernements; et**
- **autres donateurs et donatrices.**

Rapports des associations de circonscription enregistrées

Nous recommandons que les associations de circonscription enregistrées soient tenues, à l'instar des partis enregistrés, de produire un rapport non vérifié des dons reçus pour les six premiers mois de l'exercice financier, puis un rapport complet et vérifié de toutes leurs activités financières pour l'ensemble de l'exercice. Tous les rapports devraient être produits dans les trois mois suivant la fin de la période visée, et préparés conformément aux règles comptables généralement reconnues.

Les exigences touchant la production d'un rapport annuel vérifié devront cependant être adaptées pendant les années électorales, car dans ce cas les activités financières d'une association de circonscription risquent fort de se rapporter à la campagne du candidat ou de la candidate. Les dépenses électorales d'une association devront bien sûr être déclarées comme telles par l'agent officiel du candidat; mais l'association pourrait aussi engager des dépenses qui, sans être de nature électorale au sens strict, serviraient à mieux faire connaître le candidat. En outre, une association pourrait engager certaines dépenses destinées à promouvoir un candidat avant la publication du décret d'élection.

Dans de tels cas, la divulgation des états financiers devrait se faire plus rapidement qu'au cours d'une année sans élection. C'est d'ailleurs ce que prévoit la loi ontarienne, qui oblige les associations à produire des rapports

postélectoraux. Au Québec, si la date de tombée du rapport annuel d'une association coïncide avec une période électorale, le dépôt du rapport est retardé, de telle sorte que celui-ci comprenne le compte rendu des activités financières relatives à l'élection. En conséquence, nous recommandons que, les années où il y a élection, les associations soient tenues de produire dans les trois mois suivant la date du scrutin un rapport vérifié couvrant la période du 1er janvier jusqu'à cette date, et un second rapport pour la période comprise entre le lendemain du scrutin et le 31 décembre. Si les élections ont lieu entre le 1er novembre et la fin de l'année, les deux rapports devraient être combinés. Par ailleurs, si les élections sont déclenchées vers la fin d'une année (par exemple, à la fin novembre) et que le scrutin se tient l'année suivante (par exemple, à la mi-janvier), le rapport devrait couvrir la première année en entier ainsi que la période allant du 1er janvier de l'année suivante à la date de l'élection.

Recommandation 2.6.13

Nous recommandons que l'agent ou l'agente d'une association de circonscription enregistrée soit tenu de produire un rapport vérifié des activités financières de l'association pour les périodes suivantes :

1. **l'année complète, s'il n'y a pas d'élection au cours de l'année;**
2. **du 1er janvier au jour du scrutin, puis du lendemain du jour du scrutin au 31 décembre lorsqu'il y a élection au cours de l'année;**
3. **les deux rapports exigés au paragraphe 2 ci-dessus devront être combinés si les élections ont lieu entre le 1er novembre et le 31 décembre;**
4. **si la période électorale s'étend sur deux années civiles, le rapport devra rendre compte de la période allant du 1er janvier de l'année où est publié le décret jusqu'à la date du scrutin.**

Étant donné que les associations de circonscription deviendront, en vertu de nos propositions, des entités enregistrées tenues de rendre publiquement des comptes, la teneur des rapports qu'elles devront produire mérite d'être précisée. Nous convenons avec le Groupe de travail de la profession comptable que les associations, outre leurs recettes et dépenses ainsi que l'information relative aux dons, devraient aussi déclarer leur actif, leur passif et leur excédent en fin de période. La pleine transparence l'exige. Le coût des éléments d'actif acquis par une association enregistrée devra être comptabilisé, de même que l'amortissement; si un bien est vendu ou liquidé, la transaction devra être inscrite au rapport et les comptes ajustés en conséquence. Dans certains cas, l'agent de circonscription devra ajouter aux états financiers des notes explicatives sur ces divers éléments. Les états financiers devront être établis conformément aux principes comptables

généralement reconnus. En outre, la Commission électorale devrait être habilitée à exiger au besoin des renseignements additionnels. Enfin, certaines associations enregistrées pourraient avoir peu de recettes et de dépenses à déclarer au cours d'une période donnée; en pareil cas, comme le propose le Groupe de travail de la profession comptable, il serait raisonnable de les autoriser à ne produire qu'un rapport sommaire; nous recommandons qu'une telle autorisation soit accordée lorsque les recettes d'une association, de même que ses dépenses, sont inférieures à 5 000 $. Toutefois, la Commission électorale devrait avoir le pouvoir de réclamer un rapport complet si les circonstances l'exigent.

Recommandation 2.6.14

Nous recommandons :

a) que les rapports financiers des associations de circonscription enregistrées contiennent les renseignements suivants :
- **l'actif, le passif et l'excédent au terme de la période de déclaration;**
- **les recettes et les dépenses de ladite période;**
- **toute l'information requise au sujet des dons reçus pendant ladite période;**
- **les notes explicatives appropriées; et**
- **tout autre renseignement exigé par la Commission électorale du Canada; et**

b) que, si les recettes de l'association de circonscription enregistrée, de même que ses dépenses, sont inférieures à 5 000 $ au cours d'une période de déclaration, l'association puisse produire un rapport sommaire, conformément aux exigences de la Commission électorale du Canada, qui conserve le droit d'exiger un rapport complet.

Rapports postélectoraux des candidats et candidates

Selon la *Loi électorale du Canada*, tout agent officiel d'un candidat ou une candidate doit présenter au directeur du scrutin une « déclaration concernant les dépenses d'élection », accompagnée du rapport du vérificateur, dans les quatre mois suivant l'élection. Cette exigence serait maintenue mais le délai ramené à trois mois, comme pour tous les autres rapports financiers régis par la nouvelle loi que nous proposons.

Les agents et agentes officiels des candidats devraient satisfaire aux mêmes exigences que les associations de circonscription en cette matière. Par exemple, l'actif, le passif et l'excédent de l'organisation du candidat ou de la candidate au moment de la préparation du rapport devraient y être indiqués. Cette exigence, absente de la Loi actuelle, permettrait d'avoir une vision plus précise de la situation. Il conviendrait également de permettre

la production d'un rapport sommaire pour les candidats dont l'organisation aurait enregistré une faible activité financière.

Par ailleurs, il faudrait adopter des règles concernant l'usage que font les candidats et candidates des biens de leur association de circonscription. Disposer de l'ordinateur ou du télécopieur de l'association pendant la campagne peut ainsi représenter un avantage sur un adversaire forcé de louer ou d'acheter le même matériel. Nous estimons donc, avec le Groupe de travail de la profession comptable, qu'une partie de la valeur de tout bien immobilisé de l'association utilisé par un candidat devrait être comptabilisée dans les dépenses électorales. En ce qui concerne les biens d'équipement et le matériel, un montant égal à 10 % de la valeur après amortissement, telle qu'inscrite dans les rapports annuels de l'association, nous semble raisonnable. Pour ce qui est des biens immobiliers et des améliorations locatives, la somme à porter aux dépenses électorales devrait correspondre à leur juste valeur locative.

Recommandation 2.6.15

Nous recommandons :

a) que les rapports postélectoraux des candidats et candidates produits par leur agent ou agente officiel contiennent les informations suivantes :
- **l'actif, le passif et l'excédent à la date de la préparation du rapport;**
- **toutes les dépenses électorales, y compris celles non soumises à une limitation;**
- **toute l'information requise au sujet des dons reçus entre la publication du décret d'élection et la date de préparation du rapport;**
- **toutes les notes explicatives pertinentes; et**
- **toute autre information exigée par la Commission électorale du Canada;**

b) si l'organisation électorale d'un candidat ou une candidate utilise les biens d'une association de circonscription enregistrée, que les valeurs suivantes soient portées aux dépenses électorales : en ce qui concerne les biens d'équipement et le matériel, 10 % de la valeur après amortissement; en ce qui concerne les biens immobiliers et les améliorations locatives, la juste valeur locative de biens équivalents à ceux de l'association de circonscription; et

c) que, si les recettes du candidat ou de la candidate de même que ses dépenses sont inférieures à 5 000 $, un rapport sommaire puisse être produit, conformément aux exigences de la Commission électorale du Canada, qui conserve le droit d'exiger un rapport complet.

Le rôle du vérificateur ou de la vérificatrice

Par suite des modifications apportées en 1977 à la *Loi électorale du Canada*, la fonction de « vérificateur » était définie comme suit :

> Un membre en règle d'une association provinciale ou d'un institut provincial de comptables professionnels qui lui reconnaît la compétence voulue pour remplir les fonctions de comptable public ou de vérificateur dans la province et comprend les bureaux dont tous les associés sont de tels membres.

En 1983, cette définition a été modifiée en ces termes :

> Un membre en règle d'une corporation, d'une association ou d'un institut de comptables professionnels et s'entend des bureaux dont tous les associés sont de tels membres.

Au colloque sur le financement des élections et des partis dans les circonscriptions, de même qu'à nos audiences, cette définition a fait l'objet de plusieurs critiques. On déplore qu'elle ne précise pas, contrairement à celle de 1977, que les personnes appelées à vérifier les rapports financiers requis en vertu de la *Loi électorale du Canada* doivent avoir une expérience de la comptabilité publique, notamment de la vérification indépendante d'états financiers. Étant donné que les partis et les associations de circonscription enregistrés seraient tenus de produire des états financiers vérifiés, nous convenons avec le Groupe de travail de la profession comptable que cette exigence devrait figurer dans la définition.

La Loi devrait-elle exiger en outre que le vérificateur ou la vérificatrice soit membre d'une association ou d'un institut de comptables constitué en personne morale en vertu d'une loi provinciale ? D'aucuns craignent qu'en l'absence d'une telle disposition, les vérificateurs puissent être choisis parmi des comptables dépourvus d'expérience suffisante en la matière. À l'échelle fédérale, la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les sociétés de fiducie* et la *Loi sur les sociétés de prêt* stipulent toutes que le vérificateur doit être membre en règle d'un institut ou d'une association de comptables constitué en société par l'assemblée législative d'une province ou en vertu des pouvoirs de celle-ci[3]. À l'instar du Groupe de travail de la profession comptable, nous jugeons qu'une exigence semblable devrait figurer dans la *Loi électorale du Canada*; nous proposons à cette fin la définition de vérificateur mise de l'avant par le groupe et qui a été acceptée unanimement par ses membres issus des trois associations nationales de comptables professionnels.

Recommandation 2.6.16

Nous recommandons que le « vérificateur » soit défini dans la *Loi électorale du Canada* comme étant un « membre en règle d'un institut, d'une société, d'une association ou d'un ordre de

comptables professionnels constitué en vertu d'une loi adoptée par l'assemblée législative d'une province, dont l'activité professionnelle normale comprend l'exécution de vérifications indépendantes d'états financiers. Sont visés par la présente définition les cabinets de comptables au sein desquels de telles personnes sont associées, ou dont elles sont actionnaires ».

Nous recommandons au chapitre 7 du volume 1 que les rapports postélectoraux des candidats et candidates ainsi que les rapports des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats à la direction d'un parti (mais non les rapports semestriels sur les dons) soient vérifiés conformément aux règles comptables généralement reconnues. Il serait toutefois raisonnable, ici encore, de dispenser de cette exigence les individus ou les groupes dont les recettes et les dépenses sont limitées. Cependant, pour assurer l'application efficace de la Loi, la Commission électorale devrait être autorisée à réclamer la vérification de tout rapport non vérifié, après avoir examiné ce dernier.

Recommandation 2.6.17

Nous recommandons que les rapports financiers des candidats et candidates à la direction, ceux des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées ainsi que les rapports postélectoraux des candidats et candidates fassent l'objet d'une vérification, à moins que les recettes, de même que les dépenses, au cours de la période considérée aient été inférieures à 5 000 $; la Commission électorale du Canada conserve cependant le droit, après examen d'un rapport non vérifié, d'en exiger la vérification.

Afin d'assurer la crédibilité des rapports du vérificateur ou de la vérificatrice, il faut assurer à celui-ci une réelle indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Cette indépendance serait compromise si l'agent d'un candidat ou une candidate, d'un parti enregistré, d'une association de circonscription ou d'un candidat à la direction d'un parti agissait également à titre de vérificateur, ou si le même cabinet de comptables exerçait les deux fonctions (même si chacune était confiée à une personne différente). Par conséquent, la Loi devrait interdire à une même personne ou à une même firme de remplir ces deux fonctions pour la même organisation ou la même personne.

Recommandation 2.6.18

Nous recommandons qu'aucune personne ou firme qui serait l'agent ou agente officiel d'un parti enregistré, d'une association

de circonscription enregistrée ou d'un candidat ou une candidate aux élections ou à la direction d'un parti ne puisse exercer la fonction de vérificateur pour l'organisation ou la personne dont elle est l'agent.

La *Loi électorale du Canada* prévoit que les vérificateurs ou vérificatrices des rapports des candidats et candidates soient payés à même les fonds publics, selon le moindre des deux montants suivants : 750 $ ou 3 % des dépenses électorales, mais jamais moins de 100 $. Le principe qui fonde le versement de ces honoraires – favoriser l'application de la Loi – reste valable. Cependant, du fait de l'inflation, il conviendrait de modifier les critères servant à en établir le montant. Nous recommandons, de plus, que la vérification des rapports financiers des associations de circonscription soit obligatoire si les recettes, de même que les dépenses, dépassent 5 000 $ pendant la période considérée. Pour faciliter la mise en œuvre de ces mesures, nous proposons que des honoraires soient également versés aux vérificateurs des rapports de ces associations, lesquels (comme ceux des partis enregistrés) devront comprendre des états financiers.

Le Groupe de travail de la profession comptable recommande que les candidats et candidates et les associations paient les honoraires facturés par les vérificateurs de leurs rapports jusqu'à concurrence de 1 000 $. Nous approuvons cette formule, qui a l'avantage d'être simple.

Recommandation 2.6.19

Nous recommandons que le vérificateur ou la vérificatrice du rapport d'un candidat ou une candidate ou du rapport d'une association de circonscription enregistrée reçoive, à même les fonds publics, des honoraires égaux au moindre des deux montants suivants : 1 000 $ ou le montant facturé.

LES ÉLECTIONS PARTIELLES ET LES ÉLECTIONS AJOURNÉES

Selon la *Loi électorale du Canada*, les « dépenses d'élection » d'un candidat ou une candidate à une élection partielle ne doivent pas dépasser le montant des dépenses consenties pour la même circonscription lors d'une élection générale. À ce montant, un parti enregistré peut ajouter une somme correspondant au montant maximal alloué par électeur lors d'une élection générale multiplié par le nombre des électeurs et électrices inscrits sur la liste provisoire dans la circonscription visée. S'il se tient plus d'une élection partielle le même jour, le calcul reposera sur le total des électeurs inscrits dans l'ensemble des circonscriptions touchées.

Le Québec applique à cet égard une règle différente : un candidat peut dépenser le double de la limite permise lors d'une élection générale, sous réserve d'inclure toute dépense électorale faite par son parti.

Nous avons évalué les mérites de chacune de ces formules. La loi québécoise, en exigeant d'inclure toutes les dépenses électorales dans un seul rapport, assure une plus grande transparence. Par contre, la méthode fédérale accorde une souplesse accrue aux partis dans les cas où plus d'une élection partielle se déroule le même jour. Ainsi, selon la formule québécoise, un parti qui choisirait de concentrer ses efforts dans une circonscription plutôt qu'une autre pourrait en être partiellement empêché (bien que le total des dépenses faites au nom des candidats et candidates doive rester en deçà des limites permises). Nous favorisons par conséquent le maintien des dispositions fédérales actuelles en cette matière.

Par ailleurs, certaines modifications s'imposent quant à la déclaration des dépenses pour une élection partielle. À l'heure actuelle, les candidats et candidates doivent faire rapport de leurs dépenses et des dons reçus dans un délai de quatre mois, mais toute dépense faite par le parti en leur nom n'apparaît que dans le rapport annuel de celui-ci (qui doit être déposé dans les six mois suivant la fin de l'année). La transparence exige que tous les partis fassent rapport des dépenses engagées en faveur d'un candidat à une élection partielle. Toutefois, si plus d'une élection partielle se déroulait le même jour, ou s'il y avait chevauchement des périodes électorales, il serait raisonnable de permettre au parti qui brigue les suffrages dans plus d'une circonscription de déposer un seul rapport pour l'ensemble des dépenses engagées en faveur de ses candidats. Ces rapports devraient être produits dans un délai de trois mois, comme nous le recommandons pour les rapports suivant une élection générale.

Recommandation 2.6.20

Nous recommandons :

a) que la limite autorisée pour les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate au cours d'une élection partielle soit la même qu'à une élection générale;

b) que la limite autorisée pour les dépenses électorales faites par un parti enregistré en faveur d'un ou de plusieurs candidats ou candidates lors d'une ou de plusieurs élections partielles tenues le même jour soit égale au montant maximal alloué par électeur lors d'une élection générale, multiplié par le nombre d'électeurs et électrices inscrits sur la liste finale de la ou des circonscriptions touchées;

c) que tout parti enregistré soit tenu de déposer un rapport des dépenses électorales engagées en faveur d'un candidat ou candidate dans les trois mois suivant une élection partielle;

d) que lorsque plus d'une élection partielle se déroule le même jour, tout parti enregistré qui présente des candidats ou candidates dans plus d'une circonscription puisse déposer

un seul rapport des dépenses électorales engagées en leur faveur; et

e) que, lorsqu'il y a chevauchement des périodes électorales, tout parti enregistré qui présente des candidats ou candidates dans plus d'une circonscription dépose un seul rapport des dépenses électorales engagées en leur faveur, dans les trois mois suivant la dernière élection partielle.

Nous recommandons par ailleurs qu'une élection soit ajournée si un candidat ou une candidate désigné meurt au cours des 28 jours précédant le scrutin, ou qu'un nouveau scrutin ait lieu si deux candidats arrivent à égalité dans une circonscription. L'élection ajournée ou le nouveau scrutin se tiendrait alors 21 jours après la nouvelle date de clôture des mises en candidature; le temps écoulé dans la première partie de la période électorale serait combiné avec ce délai.

Dans le cas d'un décès, il serait raisonnable d'augmenter de 50 % la limite des dépenses autorisées pour les autres candidats, étant donné que la période électorale serait allongée d'environ la moitié par rapport à une élection générale ou partielle. Quant au candidat de remplacement, il aurait à débourser la plupart des sommes généralement engagées pour lancer une campagne, notamment afin de produire du nouveau matériel de communication. Il devrait par conséquent disposer du même montant pour ses dépenses électorales que tout candidat à une élection courante.

Si on procède à un nouveau scrutin pour cause d'égalité, la limite des dépenses devrait être portée à 150 % pour tous les candidats et candidates en raison de la nécessité de prolonger la campagne. Les remboursements aux candidats seraient accordés en vertu des mêmes principes. Les autres dispositions de la Loi relatives au financement des élections s'appliqueraient sans modification aux candidats dans le cas d'une élection ajournée ou d'un nouveau scrutin.

Recommandation 2.6.21

Nous recommandons :

a) que, lorsqu'une élection est ajournée en raison du décès d'un candidat ou une candidate, la limite autorisée pour les dépenses électorales du candidat ou de la candidate de remplacement soit la même qu'en temps normal, et que celui-ci soit remboursé pour le même montant que prévu s'il obtient 1 % ou plus des suffrages exprimés;

b) que, lorsqu'une élection est ajournée en raison du décès d'un candidat ou une candidate, la limite autorisée pour les dépenses électorales de tous les autres candidats ou candidates corresponde à 150 % du montant prévu, et que ceux-ci

obtiennent, s'ils y sont admissibles, un remboursement correspondant également à 150 % du montant prévu; et

c) que, lorsqu'un nouveau scrutin a lieu pour cause d'égalité, la limite autorisée pour les dépenses électorales corresponde à 150 % du montant prévu en temps normal, et que les candidats et candidates ayant obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés reçoivent un remboursement correspondant également à 150 % du montant prévu.

LA RADIATION D'ASSOCIATIONS DE CIRCONSCRIPTION, DE PARTIS ENREGISTRÉS ET DE FONDATIONS DE PARTIS

La situation financière des associations de circonscription, des partis et des fondations radiés exige des dispositions particulières. Nous recommandons au chapitre 5 du volume 1 qu'une association de circonscription soit radiée dans les circonstances suivantes : si le parti national auquel elle appartient est radié; si le parti enregistré réclame sa radiation; ou si le territoire de la circonscription est modifié de manière à ce qu'elle soit éliminée ou fusionnée avec une ou plusieurs autres associations. Nous recommandons également que la Commission électorale ait le pouvoir de radier une association si celle-ci enfreint les conditions de son enregistrement ou si elle contrevient aux exigences de la Loi.

Toute association radiée devrait être tenue de produire un rapport de clôture donnant le détail de son actif, de son passif et de son excédent (comme elle doit le faire au moment de son enregistrement). Le Groupe de travail de la profession comptable a étudié le problème de la liquidation des fonds d'une association radiée. Nous approuvons sa recommandation selon laquelle ces fonds devraient être conservés en fiducie par le parti enregistré. Cependant, si une association est radiée par suite de la radiation du parti auquel elle appartient, les fonds devraient être conservés en fiducie par la Commission électorale. Si cette association, ou toute autre du même parti qui lui succède, obtient d'être enregistrée avant le déclenchement de la prochaine élection générale (ce qui exigerait que le parti lui-même soit réenregistré), les fonds conservés en fiducie devraient lui être versés. Dans le cas contraire, et si le parti n'a pas été radié ou qu'il a pu être enregistré à nouveau, les fonds devraient être versés au parti. Si un parti est toujours radié au moment où une élection générale est déclenchée, les fonds de toute association radiée seraient versés au Receveur général.

Dans le cas d'une association radiée par suite d'une modification au territoire de la circonscription, c'est également le parti enregistré qui agirait comme fiduciaire, les sommes concernées étant ensuite réparties entre les associations nouvelles ou réorganisées. En raison des ambiguïtés qui pourraient survenir en cas de redécoupage important, le parti enregistré devrait avoir le pouvoir de déterminer la répartition des fonds. Dans tous ces cas, il appartiendra à la Commission électorale de fixer la date d'entrée en vigueur de la radiation d'une association de circonscription.

Recommandation 2.6.22

Nous recommandons :

a) que les fonds d'une association de circonscription radiée soient versés au parti enregistré et conservés en fiducie au nom de l'association;
b) que les fonds d'une association de circonscription soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie lorsque l'association est radiée par suite de la radiation du parti enregistré auquel elle appartient;
c) que les fonds conservés en fiducie en vertu des conditions énoncées en a) et b), ainsi que les intérêts cumulés, soient versés :
1. à l'association concernée du même parti enregistré, ou à celle qui lui succède, si elle obtient son enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes;
2. au parti enregistré, si celui-ci n'a pas été radié ou s'il a obtenu un nouvel enregistrement, dans le cas où l'association radiée ou celle qui lui succède n'est pas enregistrée avant le déclenchement des élections générales suivantes; ou
3. au Receveur général, si le parti auquel appartient toute association radiée n'a pas été enregistré avant le déclenchement des élections générales suivantes;
d) que lorsque l'association d'un député ou une députée indépendant est radiée, tous ses fonds soient versés à la Commission électorale et conservés en fiducie;
e) pour faire suite à d) ci-dessus, que les fonds soient versés à l'ancien député indépendant ou à l'ancienne députée indépendante si il ou elle se présente aux élections générales suivantes ou à une élection partielle pendant la période considérée; dans le cas contraire, qu'ils soient versés au Receveur général du Canada;
f) que l'actif d'une association radiée par suite du redécoupage d'une circonscription soit conservé en fiducie par le parti enregistré pour être ensuite transféré aux associations de circonscription qui lui succèdent, dès qu'elles sont enregistrées;
g) que tout parti enregistré ait le pouvoir d'établir au besoin comment les fonds décrits en f) seront répartis; et
h) que la Commission électorale fixe la date d'entrée en vigueur de la radiation de toute association de circonscription.

Étant donné que les partis et leurs fondations reçoivent des fonds publics, certaines dispositions doivent être prises en cas de radiation. Pour

ce qui est des partis enregistrés, nous proposons que tous les fonds soient conservés en fiducie par la Commission électorale. Si le parti n'obtient pas son enregistrement avant le déclenchement des élections suivantes, les fonds seraient versés au Receveur général du Canada. Quant aux fondations de partis, dont l'enregistrement dépend de celui du parti auquel elles appartiennent, on pourrait appliquer des règles analogues à celles que nous proposons pour les associations de circonscription, avec toutefois une exception. Nous recommandons dans le chapitre 5 du volume 1 que les fondations de partis enregistrées soient soumises aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux « organismes de charité » en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Lorsqu'une fondation est radiée il serait logique de lui permettre de conserver ses fonds, plutôt que de les transférer au parti enregistré ou à la Commission électorale, dans la mesure où cette fondation se conforme aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Recommandation 2.6.23

Nous recommandons :

a) que les fonds d'un parti radié soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie;
b) que ces fonds soient versés à tout parti radié qui obtient un nouvel enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes; et
c) que les fonds d'un parti radié qui n'obtient pas un nouvel enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes soient versés au Receveur général du Canada.

Recommandation 2.6.24

Nous recommandons :

a) que les fonds d'une fondation de parti radiée soient versés au parti enregistré et conservés en fiducie au nom de la fondation;
b) que les fonds d'une fondation de parti radiée par suite de la radiation du parti enregistré auquel elle appartient soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie;
c) que les fonds conservés en fiducie en vertu des conditions énoncées en a) et b), ainsi que les intérêts accumulés, soient versés :
1. à la fondation concernée, si elle obtient un nouvel enregistrement pas plus de six mois après le déclenchement des élections générales suivantes;

2. au parti enregistré ou qui a obtenu un nouvel enregistrement, si la fondation est toujours radiée six mois après le déclenchement des élections générales suivantes; ou

3. au Receveur général du Canada, si le parti auquel appartient une fondation radiée est lui-même sous le coup d'une radiation lors du déclenchement des élections générales suivantes; et

d) qu'une fondation de parti radiée puisse conserver tous les fonds qui seraient autrement versés au parti enregistré ou à la Commission électorale à condition que cette fondation se conforme aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de charité.

NOTES

1. Aux élections générales de 1984, deux candidats ont été accusés d'avoir outrepassé les limites de dépenses électorales. Dans les deux cas, le juge a souligné la difficulté, même pour un agent officiel, de connaître les activités financières de tous les participants à la campagne. Il a également rappelé qu'il fallait prouver la négligence du candidat lui-même (*R. c. Roman* 1986; *Baillargeon c. Marin* 1987).

2. Lors des élections générales de 1935, des émissions anonymes réalisées sous forme de courtes dramatiques avaient été diffusées par le Parti conservateur et avaient suscité beaucoup de controverse. Les deux premières, dont le commanditaire n'était pas identifié, étaient axées sur un personnage appelé « M. Sage » qui, jouant le rôle à la fois d'observateur éclairé et de philosophe de village, faisait des remarques dénigrant le premier ministre Mackenzie King, et convertissait au Parti conservateur des personnes qui avaient toujours été libérales. Par suite des critiques, on ajouta aux quatre dernières émissions une identification incomplète du commanditaire, en indiquant simplement le nom de R.L. Wright (un employé de l'agence publicitaire) plutôt que le nom du Parti conservateur lui-même (Peers 1969, 166).

3. On retrouve la même exigence dans les projets de loi suivants déposés au Parlement à l'automne de 1991 : C-4 (*Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*), C-19 (*Loi sur les banques*) et C-28 (*Loi sur les sociétés d'assurances*).

ANNEXE : DÉFINITIONS DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Loi électorale du Canada

« Dépenses d'élection »

a) Les sommes payées;
b) les dépenses engagées;
c) la valeur commerciale des marchandises et services donnés ou fournis, à l'exception du travail bénévole;
d) les sommes égales à la différence entre les sommes payées et dépenses engagées au titre des marchandises et services autres que le travail bénévole d'une part et leur valeur commerciale d'autre part lorsqu'ils sont fournis à un prix inférieur à leur valeur commerciale,

(sommes appelées « le coût » dans la présente définition) dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement, en période électorale, un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier, notamment :

e) le coût de location d'une période d'émission sur un poste d'une entreprise de radiodiffusion ou le coût d'acquisition du droit de publier une annonce publicitaire dans une publication périodique;
f) le coût d'acquisition des services d'une personne, y compris la rémunération et les dépenses payées à celle-ci ou pour son compte, à titre d'agent officiel ou d'agent enregistré ou autrement, sauf si ces services sont fournis gratuitement ou à un prix sensiblement inférieur à leur valeur commerciale;
g) le coût de location d'espace pour des réunions, de fourniture de rafraîchissements et d'acquisition et de distribution d'articles expédiés par la poste et de matériel ou d'appareils publicitaires;
h) le coût de marchandises ou services assurés par un gouvernement, une société d'État ou tout autre organisme public,

lorsque ces coûts sont des dépenses engagées à l'une des fins énoncées à la présente définition.

***Loi de 1986 sur le financement des élections* (Ontario)**

« Dépenses liées à la campagne électorale » : en ce qui concerne une élection, dépenses qu'engage un parti politique, une association de circonscription ou un candidat inscrits aux termes de la présente loi, ou qui sont engagées pour son compte, au titre de biens ou de services qui doivent être utilisés en totalité ou en partie pendant la période comprise entre l'émission du décret de convocation des électeurs et le jour du scrutin, à l'exception de ce qui suit :

a) les dépenses engagées par le candidat lorsqu'il sollicitait une candidature conformément à la *Loi électorale de 1984*;

b) le dépôt remis par le candidat tel que l'exige la *Loi électorale de 1984*;
c) les honoraires du vérificateur et les frais de comptabilité;
d) les intérêts sur les prêts autorisés aux termes de l'article 36;
e) les dépenses engagées relativement à la tenue d'une activité de financement visée à l'article 24;
f) les dépenses engagées relativement à la célébration de la victoire et à la publication de remerciements après le jour du scrutin;
g) les dépenses engagées relativement à la gestion du parti politique ou de l'association de circonscription;
h) les transferts autorisés aux termes de l'article 28;
i) les frais occasionnés par l'entretien d'un service de carte de crédit;
j) les dépenses liées au dépouillement judiciaire relatif à l'élection;
k) les dépenses liées au gardiennage d'enfants d'un candidat et les autres dépenses sans caractère politique précisées dans les lignes directrices que fournit la Commission aux termes de l'alinéa 4(1)*j*).

Est réputée comprise toutefois la valeur des articles gardés en stock ou des honoraires ou des dépenses liés à des services fournis à un candidat ou à un parti politique, ainsi que la valeur de tout article et service fournis au parti politique, à l'association de circonscription ou au candidat inscrits aux termes de la présente loi qui doivent être utilisés en totalité ou en partie pendant la période comprise entre l'émission du décret de convocation des électeurs et le jour du scrutin.

***Loi électorale* (Québec)**

402. Est une dépense électorale le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour :

1. favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti;
2. diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti;
3. approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou un parti;
4. approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans.

403. Dans le cas d'un bien ou d'un service utilisé à la fois pendant la période électorale et avant celle-ci, la partie de son coût qui constitue une dépense électorale est établie selon une formule basée sur la fréquence d'utilisation pendant la période électorale par rapport à cette fréquence avant et pendant cette période.

404. Ne sont pas considérés comme dépenses électorales :

1. la publication, dans un journal ou autre périodique, d'articles, d'éditoriaux, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques ou de lettres de lecteurs, à la condition que cette publication soit faite sans paiement, récompense ou promesse de paiement ou de récompense, qu'il ne s'agisse pas d'un journal ou autre périodique institué aux fins ou en vue de l'élection et que la distribution et la fréquence de publication n'en soient pas établies autrement qu'en dehors de la période électorale;
2. le coût de production, de promotion et de distribution selon les règles habituelles du marché de tout livre dont la vente, au prix courant du marché, était prévue malgré la prise du décret;
3. la diffusion par un poste de radio ou de télévision d'une émission d'affaires publiques, de nouvelles ou de commentaires, à la condition que cette émission soit faite sans paiement, récompense ou promesse de paiement ou de récompense;
4. les frais indispensables pour tenir dans une circonscription une assemblée pour le choix d'un candidat, dont le coût de la location d'une salle et de la convocation des délégués ainsi que la publicité sur les lieux de l'assemblée; ces frais ne peuvent excéder 3 000 $ ni inclure aucune autre forme de publicité;
5. les frais raisonnables d'un candidat pour sa participation à une assemblée pour le choix d'un candidat dans une circonscription; ces frais ne peuvent inclure aucune publicité à l'exception de celle qui est faite par le candidat sur les lieux de l'assemblée;
6. les dépenses raisonnables faites par un candidat ou toute autre personne, à même ses propres deniers, pour se loger et se nourrir pendant un voyage à des fins électorales, si ces dépenses ne lui sont pas remboursées;
7. les frais de transport d'un candidat s'ils ne font pas l'objet d'un remboursement;
8. les frais de transport d'une personne autre qu'un candidat, payés à même ses propres deniers, si ces frais ne lui sont pas remboursés;
9. les dépenses raisonnables faites pour la publication de commentaires explicatifs de la présente loi et de ses règlements, pourvu que ces commentaires soient strictement objectifs et ne contiennent aucune publicité de nature à favoriser ou à défavoriser un candidat ou un parti;
10. les dépenses raisonnables ordinairement faites pour l'administration courante d'au plus deux bureaux permanents du parti dont l'adresse est inscrite aux registres du directeur général des élections;
11. les intérêts courus entre le début de la période électorale et le quatre-vingt-dixième jour qui suit le jour du scrutin sur tout prêt légalement consenti à un représentant officiel pour des dépenses électorales à moins que l'agent officiel n'ait payé ces intérêts et ne les ait déclarés comme dépenses électorales dans son rapport de dépenses électorales.

Groupe de travail de la profession comptable
(Canada, Commission royale 1991a, partie 2, 2)

« Dépense d'élection » : toute dépense engagée par un parti enregistré, une association de circonscription enregistrée ou un candidat présenté, ou en leur nom, pour des marchandises ou des services destinés à être utilisés – en tout ou en partie – au cours de la période de campagne électorale. S'entend notamment :

a) de la valeur des stocks au début de la campagne électorale, déduction faite de la valeur des stocks à la fin de la période de campagne électorale;
b) du montant correspondant à toute contribution de marchandises et de services destinés à être utilisés au cours de la période de campagne électorale.

7

LES COMMUNICATIONS

INTRODUCTION

TOUTE RÉFORME DU SYSTÈME électoral doit tenir compte des nouvelles technologies de communication. Il importe que la structure électorale et réglementaire suive l'évolution de la technologie. Les changements dans ce domaine posent en effet de nouveaux défis et ouvrent de nouvelles perspectives non seulement aux partis et aux candidats, mais aussi au personnel électoral et aux organes d'information. En outre, il faut accorder beaucoup plus d'attention aux besoins des électeurs et électrices qui éprouvent des difficultés à recourir aux médias traditionnels ou qui sont aux prises avec les problèmes de communication et de transport caractéristiques du Nord canadien.

LA MULTIPLICATION DES CANAUX DE COMMUNICATION

Introduction

L'évolution rapide des techniques de communication va avoir un effet certain, sinon révolutionner les communications électorales au cours des prochaines décennies (Abramson *et al.* 1988, chap. 1; Axworthy 1991 CR). Les nouvelles techniques – comme le publipostage et les bandes vidéos – ouvrent aux partis et aux candidats et candidates de nouveaux canaux de communication tout en transformant les médias. Comme on l'avait constaté à la naissance de la radio puis de la télévision, chaque nouvelle technologie peut réorienter les campagnes électorales en transformant les notions de temps et d'espace, ou de communications publiques et privées. Les choix que feront les partis, les médias et les organismes de réglementation dans les prochaines années exerceront une influence profonde sur la communication électorale.

Dans le domaine des nouvelles technologies, il importe de laisser le plus de place possible à l'innovation tout en freinant les phénomènes moins souhaitables. Il faut encourager le recours aux techniques susceptibles d'améliorer la transmission de l'information des partis et candidats vers l'électorat. Si ce processus était plus large et plus diversifié, les jeunes – qui ont moins tendance à voter que leurs aînés – participeraient peut-être plus activement au débat électoral, de même que d'autres personnes qui ne font pas confiance au processus électoral ou ont le sentiment d'en être exclues.

Les services spécialisés

Les pratiques et la réglementation électorales doivent s'adapter pour tenir compte des nouvelles chaînes spécialisées apparues durant la dernière

décennie. Plus de cinq millions d'abonnés ont actuellement accès aux chaînes spécialisées de langue anglaise (TSN, MuchMusic, CBC Newsworld, Youth Channel, Vision Channel et Weather Channel), et 1,5 million d'abonnés à celles de langue française (Réseau des Sports, Musique Plus, Canal Famille, Météomédia). Ces chaînes câblodistribuées étant désormais des entreprises de programmation au sens de la *Loi sur la radiodiffusion* de 1991, rien ne saurait justifier qu'elles soient traitées différemment des autres.

Recommandation 2.7.1

Nous recommandons :

a) que les chaînes spécialisées câblodistribuées soient assujetties aux mêmes règles que les autres radiodiffuseurs en matière de temps d'antenne payé offert aux partis politiques (sous réserve des conditions d'octroi des licences);
b) que les chaînes spécialisées axées sur l'actualité et les affaires publiques, comme CBC Newsworld, et auxquelles ont accès une majorité d'abonnés du câble dont la langue d'usage est la même que celle dans laquelle ces chaînes diffusent soient tenues de fournir du temps d'antenne gratuit aux mêmes conditions que les chaînes titulaires d'une licence.

Bien qu'environ 25 % de l'électorat soit encore hors de leur portée, les chaînes spécialisées atteignent des segments de l'électorat que les autres chaînes n'atteignent généralement pas. Elles pourraient donc contribuer à une participation accrue de certains groupes et à une plus grande diversification des canaux de communication électorale pour les partis.

Si l'environnement économique et le cadre réglementaire s'y prêtent, nous pouvons nous attendre à voir naître avant la fin du siècle de nouvelles formes de radiodiffusion, notamment par câble et par satellite. Bien qu'il soit difficile de prévoir avec précision le rythme de pénétration et les conséquences des nouvelles technologies, les spécialistes s'entendent généralement sur les tendances suivantes : fragmentation de l'auditoire et des chaînes; disparition possible de la base économique des grands organes d'information; multiplication des émissions en direct et des tournages sur le terrain; et déclin des débats publics avec l'individualisation croissante de la communication électorale (Groupe SECOR 1990; Axworthy 1991 CR; Abramson *et al.* 1988). La réglementation doit tenir compte de ces tendances.

En fait, plusieurs nouvelles formules de diffusion sont déjà disponibles, comme la télévision payante par émission et autres services interactifs ainsi que diverses innovations dans la distribution par satellite. Il importe que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) examine l'incidence de tout nouveau service sur la communication politique. Par exemple, toutes les entreprises de programmation, quel que

soit leur mode de diffusion, devraient être soumises aux mêmes exigences que les radiodiffuseurs en ce qui concerne le temps gratuit et le temps payé ainsi que le plafonnement des tarifs publicitaires. Presque tous les canaux spécialisés sont accessibles à la plupart des foyers canadiens – ou du moins à une majorité de foyers dont la langue première est la même que celle des émissions habituellement diffusées par ces canaux. Ainsi, ces derniers ressemblent davantage à des réseaux qu'à des stations individuelles de radio ou de télévision. Ces entreprises de programmation devraient être soumises aux mêmes règles que les radiodiffuseurs, en période électorale. Les chaînes offrant de nouvelles formes de publicité (celles, par exemple, qui permettent de cibler les messages publicitaires par circonscription ou par quartier) devraient être accessibles aux partis et aux candidats et candidates. Bien qu'il soit impossible de prévoir la forme exacte que prendront les nouvelles technologies, le CRTC et la Commission électorale du Canada devront être attentifs aux nouvelles possibilités et difficultés qu'elles pourraient susciter. Les deux organismes devraient collaborer l'un avec l'autre, en tenant même des audiences publiques conjointes, et s'assurer que le cadre réglementaire répond aux besoins du processus électoral.

La Chaîne parlementaire

La Chaîne parlementaire est l'une des nouvelles chaînes spécialisées distribuées par câble. Depuis la fin des années 70, le Service de radio-télédiffusion de la Chambre des communes transmet aux câblodistributeurs, en français et en anglais, les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités, qui sont diffusées par le biais de la Chaîne parlementaire. Alors que cette dernière est normalement fermée en période électorale, Élections Canada l'a utilisée à titre expérimental en 1988 pour diffuser des renseignements sur le recensement et le vote. L'expérience fut jugée concluante (Desbarats 1991 CR). Cette chaîne offre la possibilité d'un service novateur d'informations électorales, qui diffuserait des renseignements sur le processus électoral lui-même, et peut-être même quelques émissions partisanes. L'utilisation de cette chaîne par la Commission électorale du Canada pour diffuser des renseignements sur le recensement et le vote constituerait un service important. En 1988, les messages écrits diffusés par la chaîne ont été vus par beaucoup de personnes. Pour élargir l'auditoire, on pourrait faire appel à un plus grand éventail de programmation, par exemple en diffusant des émissions de type documentaire.

La Chaîne parlementaire offre des possibilités considérables en ce qui touche l'information sur les campagnes électorales (Desbarats 1991 CR). Elle pourrait, par exemple, diffuser des enregistrements de tables rondes où des porte-parole des partis s'exprimeraient sur des thèmes précis. La technique des tables rondes animées par un modérateur ne compromettrait en rien le devoir d'objectivité de la Chaîne si tous les partis enregistrés étaient invités à y participer. En revanche, elle répondrait au désir manifesté par l'électorat d'avoir accès à des émissions permettant de comparer les

formations politiques, et satisferait davantage ceux et celles qui reprochent aux campagnes nationales de négliger des questions importantes. Lorsqu'on demande aux électeurs et électrices quelles questions ils jugent importantes, une longue liste de thèmes particuliers vient invariablement s'ajouter aux thèmes généraux des publicités électorales et des émissions d'actualité (Canadian National Election Study 1984; Étude électorale canadienne 1988). Les tables rondes diffusées par la Chaîne n'attireraient probablement pas un auditoire très vaste, mais pour peu que les thèmes soient choisis avec soin, elles répondraient aux besoins d'information de segments spécifiques de l'électorat.

Il serait bon que la nature et le format des émissions soient fixés par un groupe de travail composé de représentants des partis et de journalistes éminents de la télévision, peut-être sous le parrainage d'un organisme non affilié aux partis, comme la Fondation pour le journalisme canadien. Aux États-Unis, des débats de cette nature sont organisés par la League of Women Voters (Green 1991).

Par ailleurs, la Chaîne parlementaire devrait servir à rediffuser certaines émissions électorales, comme les débats des chefs et des émissions partisanes diffusées gratuitement. Toutefois, pour préserver son impartialité, elle devra s'assurer que les émissions à teneur partisane respectent scrupuleusement le principe du traitement équilibré et équitable de tous les partis enregistrés.

La Chaîne parlementaire est distribuée par la majorité des câblodistributeurs (557 en septembre 1990). Sa distribution est optionnelle. Le tiers seulement des entreprises la présentent sur la bande de base, où on peut la capter sans câblosélecteur. Dans d'autres cas, elle partage le même canal que d'autres chaînes spécialisées (SRC 1990b). La Commission électorale du Canada ainsi que le CRTC devraient examiner la possibilité d'obliger les câblodistributeurs à distribuer des émissions de la Chaîne en période électorale, de manière à élargir leur audience.

Recommandation 2.7.2

Nous recommandons :

a) que la Chaîne parlementaire soit mise à la disposition de la Commission électorale du Canada pour la diffusion de renseignements durant les campagnes électorales; et

b) que la Chaîne parlementaire reçoive le mandat de rediffuser les émissions gratuites de partis politiques que nous avons recommandées ainsi que les débats des chefs, et qu'elle soit encouragée à diffuser d'autres débats électoraux.

Dans de nombreuses régions, la Chaîne parlementaire n'est distribuée que dans une des deux langues officielles. Ainsi, lorsque Élections Canada

a diffusé des renseignements par l'entremise de la Chaîne en 1988, des membres de groupes minoritaires de langues officielles n'ont pu être informés localement dans leur propre langue, ce qui a provoqué des plaintes. La Commission électorale du Canada devrait donc veiller à ce que certains des renseignements électoraux qu'elle diffuse sur la Chaîne parlementaire soient diffusés dans la langue de la minorité, la proportion dépendant de la région desservie.

Recommandation 2.7.3

Nous recommandons qu'une partie des renseignements électoraux diffusés par la Commission électorale du Canada sur la Chaîne parlementaire soit diffusée dans la langue de la minorité.

LES COMMUNICATIONS À L'ÉCHELLE DES CIRCONSCRIPTIONS

Le problème de l'équilibre entre information nationale et information locale en matière électorale suscite de plus en plus de débats depuis l'avènement des émissions électorales radiodiffusées, surtout dans les régimes parlementaires. D'aucuns évoquent souvent les tensions inhérentes qui existeraient entre l'influence nationalisatrice des médias, surtout de la télévision, et la nature plus localisée de la représentation électorale en régime parlementaire. Malgré l'adoption de réformes parlementaires octroyant un pouvoir accru aux députés et députées, et bien que l'opinion publique soit de plus en plus favorable à cette tendance, peu d'études ont été faites sur le discours électoral à l'échelle des circonscriptions.

À nos audiences, les interventions à cet égard ont surtout porté sur les règles d'accès aux médias locaux. Quelles règles faudrait-il appliquer aux canaux communautaires et aux stations locales en ce qui concerne l'octroi de temps d'antenne gratuit aux candidats et candidates ? Les diffuseurs devraient-ils être obligés de donner du temps d'antenne aux candidats locaux, indépendamment du temps alloué aux partis ? On a reproché aux médias d'être prévenus contre les petits partis et, de manière plus générale, de ne pas couvrir adéquatement les élections. Certains intervenants ont souligné, à juste titre, que la non-correspondance entre les limites des circonscriptions et les zones de diffusion des diverses stations, notamment dans les centres urbains, rend la publicité électronique trop coûteuse et peu efficace pour la plupart des candidats. À mesure que les stations de télévision, en particulier, élargissent leur zone de diffusion, elles englobent trop de circonscriptions pour permettre une publicité électorale efficace à l'échelle locale. Le même phénomène se ressent dans les émissions d'information.

Nous avons donc commandé des études de cas sur la communication électorale dans dix circonscriptions, et une étude spécifique sur l'accès des petits partis aux médias (Fletcher et Bell 1991 CR; Hackett 1991 CR). Nous avons ainsi constaté que, pour bon nombre de candidats et candidates locaux, de directeurs et directrices de campagne et de journalistes locaux,

les élections fédérales sont essentiellement un événement national. « Il n'y a pas de thèmes locaux dans les élections fédérales », déclarait ainsi un directeur de campagne (Bell *et al.* 1991 CR). En revanche, nous avons aussi constaté qu'il existe des différences notables d'une circonscription à l'autre quant à l'importance des candidatures locales, et qu'une partie de la population souhaite que les campagnes locales permettent au moins à l'électorat de prendre conscience des dimensions locales et régionales des questions d'intérêt national (Bell *et al.* 1991 CR). Par ailleurs, comme les petits partis obtiennent peu de couverture dans les médias nationaux, ils concentrent naturellement leurs efforts électoraux sur les circonscriptions, où ils obtiennent effectivement une couverture plus équitable (Hackett 1991 CR).

En ce qui a trait aux campagnes locales, les problèmes de coût et de correspondance entre les limites des circonscriptions et les zones de diffusion interdisent le recours généralisé à la télévision, mais on a constaté que la radio joue un rôle important dans certaines circonscriptions, surtout en milieu rural. La presse écrite locale attire, elle aussi, une part notable des dépenses et des efforts. Bien que l'on ait peu étudié le degré de pénétration des canaux communautaires par câble, et bien que les stratèges locaux doutent de l'efficacité de ces derniers, on y a de plus en plus recours (Desbarats 1991 CR). L'analyse de la couverture électorale et des documents électoraux révèle que les retombées locales des questions nationales sont rarement expliquées. Or, les théoriciens de la communication affirment que la communication la plus efficace est celle qui établit un lien entre les préoccupations abstraites et les intérêts individuels (McQuail 1987, 274–278). Les stratèges électoraux et les médias soutiennent que le manque de temps et d'argent limite sérieusement leur aptitude à bien s'acquitter de leurs fonctions électorales (Bell *et al.* 1991 CR).

L'importance des campagnes locales et des candidats locaux reste discutable. Les sondages d'opinion montrent que le candidat ou la candidate local est le facteur de vote le plus important pour un cinquième à un quart de l'électorat (Clarke *et al.* 1991, 115). Toutefois, les permanents des partis et les analystes attribuent beaucoup moins d'importance aux candidats locaux dans les élections fédérales (Clarke *et al.* 1991, 113). Pourtant, des indices donnent à penser que, dans certaines circonscriptions, le « vote pour l'individu » peut s'avérer déterminant (Ferejohn et Gaines 1991 CR).

Le fait que beaucoup de gens considèrent la valeur des candidats et candidates locaux comme un facteur important de leur choix électoral souligne l'importance que l'on attache au député ou à la députée comme représentant de la circonscription. Selon d'autres données, beaucoup de personnes ont le sentiment de ne pas être « représentées » de manière efficace, à cause d'une discipline de parti « excessive » (Price et Mancuso 1991, 217). En analysant certains sondages, Richard Price et Maureen Mancuso sont parvenus à la conclusion que « la population canadienne est clairement d'avis que le premier devoir du député est de s'occuper de sa circonscription »

(Price et Mancuso 1991, 210). Conclusion que confirme un récent sondage selon lequel la plupart des électeurs estiment que la première fonction du député est de veiller aux intérêts de sa circonscription (Blais et Gidengil 1991 CR). Or, en période électorale, les grands médias mettent généralement l'accent sur les chefs de parti, au détriment des candidats et des thèmes locaux (Frizzell et Westell 1989, 75–90).

Certes, notre rôle ne consiste aucunement à essayer de réorienter les campagnes électorales, mais nous avons examiné attentivement les mécanismes existants que pourraient utiliser les candidats et candidates pour rejoindre plus efficacement l'électorat. Nous nous sommes également penchés sur d'autres mécanismes susceptibles de les aider en ce sens.

Comme le montre le tableau 7.1, les dirigeants et dirigeantes des associations de circonscription sont relativement satisfaits de la couverture des campagnes locales. Invités à mesurer l'efficacité des techniques de communication électorale, ils ont classé aux premiers rangs les méthodes traditionnelles – le porte à porte, la publicité et les reportages dans la presse écrite, et la distribution de brochures – tout en affirmant que le publipostage et la télévision avaient joué un rôle important en 1988 (voir le tableau 7.2). Par contre, la radio et les débats entre les candidats ont été jugés moins importants, et la télévision par câble, encore moins. La radio continue malgré tout de jouer un rôle important dans certaines régions, et les canaux communautaires deviennent un outil de plus en plus important, que l'on peut utiliser de manière novatrice.

Tableau 7.1
Satisfaction par rapport à la couverture électorale au niveau local
(en pourcentage)

Avez-vous été satisfait ou satisfaite de la couverture médiatique de la campagne locale de 1988 ?	
Très satisfait	8
Satisfait	32
Passablement satisfait	29
Pas très satisfait	31

Source : Carty 1991a CR.

Le problème de recoupement entre les zones de diffusion et les limites des circonscriptions affecte moins les canaux communautaires par câble. Les licences octroyées à ces canaux correspondent beaucoup plus étroitement aux limites des circonscriptions. Leur importance croissante dans la diffusion d'informations à l'échelle des collectivités et des circonscriptions résulte surtout de l'élargissement de la portée des autres médias. Les canaux communautaires peuvent combler le fossé. De fait, les nouvelles technologies permettent à bon nombre de câblodistributeurs d'envoyer leurs signaux à des collectivités bien délimitées.

Tableau 7.2
Classement des techniques de communication électorale au niveau local
(en pourcentage)

Quelle importance attribuez-vous aux méthodes de communication suivantes pour votre association de circonscription locale ?

	Très important	Relativement important
Porte à porte	73	20
Distribution de documents	45	41
Publipostage	34	41
Débats entre candidats	28	39
Journaux	57	34
Télévision	34	26
Câblodistribution	9	29
Radio	25	41

Source : Carty 1991a CR.

En 1988, les canaux communautaires ont beaucoup couvert les candidats et candidates locaux, et leur ont souvent donné la parole (Desbarats 1991 CR). Bien que les stratèges locaux s'interrogent encore sur leur efficacité, ces canaux pourraient, grâce à une promotion appropriée faite par les candidats eux-mêmes, occuper une place importante dans la communication électorale locale. Selon l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC), les canaux communautaires constituent probablement, en raison de leur caractère local, la source la plus importante d'informations sur les candidats locaux et sur leurs programmes électoraux (Mémoire 1990, 4). Le tableau 7.3 fait clairement ressortir le potentiel des canaux communautaires :

Tableau 7.3
Pourquoi le câble est une option valable

- 75 % des foyers canadiens ont le câble.
- 87 % des câblodistributeurs titulaires de licences ont offert du temps d'antenne gratuit sur les canaux communautaires à tous les candidats et candidates.
- 46 % des câblodistributeurs ont organisé et produit un débat entre les candidats en 1988.
- 50 % ont couvert un tel débat au niveau local.
- Plusieurs ont produit et couvert deux débats ou plus.
- Plusieurs ont rediffusé les débats (d'une durée moyenne de 95 minutes) deux ou trois fois (le taux de répétition moyen étant de 2,66).

Source : D'après Desbarats 1991 CR, à partir d'une enquête de l'Association canadienne de télévision par câble, 1990; Ellis 1991, 46.

On dénombre au Canada près de 275 studios de télévision communautaire, soit quatre fois plus que le nombre de stations de télévision traditionnelles (ACTC Mémoire 1990, 1). Les canaux communautaires présentent un vaste éventail d'émissions d'affaires publiques, notamment des tribunes téléphoniques, des débats entre tous les candidats, des débats entre les aspirants à l'investiture, des tables rondes sur des thèmes particuliers (avec des représentants de groupes d'intérêt ainsi que des candidats), des émissions permettant aux députés de faire rapport à leur circonscription en dehors des périodes électorales, des entrevues sur des questions d'intérêt local, etc. Nous estimons, en conséquence, que les canaux communautaires devraient consacrer au minimum une heure de grande écoute aux campagnes locales, et assurer un certain nombre de rediffusions. Beaucoup se conforment déjà à cette norme (Desbarats 1991 CR).

Recommandation 2.7.4

Nous recommandons :

a) que, pour la couverture des candidats et candidates ou pour les messages présentés par ces derniers, les câblodistributeurs qui exploitent des canaux communautaires soient tenus de répartir équitablement parmi les candidats au moins 60 minutes quotidiennes d'antenne gratuites aux heures de grande écoute, durant la période réglementaire prévue par la *Loi électorale du Canada*; et

b) que la couverture de débats entre les candidats et candidates – organisés ou non par le câblodistributeur – soit incluse dans le calcul du temps d'antenne gratuit.

Afin d'élargir l'auditoire de ces émissions électorales, il conviendrait de les rediffuser. Comme les canaux communautaires ne sont pas tributaires des cotes d'écoute ou des recettes publicitaires, cette exigence n'impose pas un fardeau aux câblodistributeurs. En fait, comme le souligne l'ACTC, leurs horaires leur permettent de rediffuser les émissions, ce qui offre aux citoyens et citoyennes intéressés la possibilité de les visionner au moment où cela leur convient le mieux (Mémoire 1990, 2).

Recommandation 2.7.5

Nous recommandons que les canaux communautaires soient tenus de rediffuser ces émissions au moins une fois.

Nous avons comparé les limites des circonscriptions et les zones de diffusion dans l'une des régions où la situation est la plus complexe, l'agglomération de Toronto. Comme nous nous y attendions, la correspondance est

meilleure pour les canaux communautaires que pour les stations traditionnelles, bien qu'elle soit loin d'être parfaite. Le plus grand nombre de circonscriptions tombant à l'intérieur de la zone de diffusion d'un canal communautaire était de treize, mais la plupart des canaux communautaires en couvraient moins, soit entre deux et six.

À l'avenir, il se peut fort bien que les canaux communautaires tirent parti de la technologie permettant d'envoyer leur signal aux foyers d'une circonscription donnée. Le plus important câblodistributeur du Québec, Vidéotron, a été un pionnier dans le développement de cette technologie, dite interactive. Cependant, plusieurs câblodistributeurs ne disposent pas encore de cette capacité. Alors que la technologie traditionnelle permet aux câblodistributeurs de transmettre le même signal partout, une nouvelle technologie permet maintenant d'envoyer des signaux distincts à différents quartiers. Cette technologie, qui permet de cibler les signaux en fonction de l'électorat de régions spécifiques, n'est pas très répandue au Canada (notamment à cause de la réglementation existante), mais elle risque de le devenir à mesure que la télévision payante par émission ou d'autres services interactifs se généraliseront. Entre-temps, un canal communautaire peut très bien répartir sa couverture des élections entre les diverses circonscriptions desservies, en attribuant le même temps d'antenne à toutes les circonscriptions qu'il dessert complètement, et des périodes proportionnelles aux circonscriptions qu'il dessert partiellement.

Recommandation 2.7.6

Nous recommandons :

a) que les câblodistributeurs dont les canaux communautaires desservent plus d'une circonscription soient tenus d'attribuer du temps d'antenne en tranches égales de 30 minutes aux circonscriptions dans lesquelles ils desservent une majorité de l'électorat; et

b) si une circonscription est desservie par plusieurs câblodistributeurs, que chacun soit tenu de fournir du temps d'antenne en proportion de l'électorat desservi.

En 1988, la plupart des canaux communautaires ont réparti leur temps d'antenne également entre les candidats et candidates. Toutefois, près de 17 % ont considéré que le critère du traitement équitable établi par le CRTC exigeait l'application de la formule de répartition figurant dans la *Loi électorale du Canada* (Desbarats 1991 CR). Or, il nous semble que cette formule, fondée sur les résultats électoraux et les activités des partis à l'échelle nationale, se justifie mal au niveau local. La formule que nous recommandons permet de répartir plus efficacement et plus équitablement le temps d'antenne entre tous les partis enregistrés. Il est clair que toute règle autre que la règle de l'égalité en ce qui touche les débats entre candidats et le

temps d'antenne gratuit doit tenir compte du contexte local et de la force relative des partis dans la circonscription.

Notre objectif n'est aucunement de modifier la fonction de service public des canaux communautaires mais plutôt de la renforcer. Voilà pourquoi nous rejetons la demande formulée par divers intervenants pour qu'on permette – ou qu'on ordonne – à ces canaux de vendre du temps d'antenne aux candidats et candidates.

Recommandation 2.7.7

Nous recommandons qu'il soit interdit aux canaux communautaires par câble de vendre du temps d'antenne aussi longtemps que s'appliquera la structure de réglementation actuelle.

Quelle que soit l'importance de la radiodiffusion et de la câblodistribution sur le plan des communications locales, la presse écrite reste un outil électoral important pour les candidats et candidates locaux et pour les partis politiques. À l'heure actuelle, la *Loi électorale du Canada* interdit à la presse écrite d'appliquer, à un candidat ou à un parti, un tarif supérieur au tarif le plus bas qu'elle exige pour placer à un endroit équivalent une annonce de même dimension dans le même numéro ou dans tout autre numéro publié durant la période réglementaire de publicité électorale (article 321)[1]. Cette disposition, qui avait été adoptée pour éliminer les abus de certains médias, devrait être retenue dans la nouvelle *Loi électorale du Canada*. Conjuguée au plafonnement des tarifs de publicité radiodiffusée que nous recommandons au volume 1, cette mesure sera équitable pour tous les partis et candidats, et aidera à limiter les frais. La règle pour le temps d'antenne vendu aux partis est justifiable dans la mesure où les radiodiffuseurs ont le devoir de servir l'intérêt public en échange de l'accès aux ondes et parce que le temps disponible est nécessairement limité. Ce raisonnement ne s'applique pas à la presse écrite mais il faut néanmoins prévoir certaines balises pour les tarifs de publicité imprimée, afin d'assurer un traitement équitable aux partis et aux candidats. Ces derniers, qui dépendent de la publicité imprimée davantage que les partis, n'ont pas directement droit aux tarifs réduits de publicité radiodiffusée (mais un parti peut attribuer une part de son temps d'antenne à un candidat). Il est essentiel que les tarifs publicitaires soient prévisibles et équitables en période électorale. La limitation des tarifs publicitaires dans la presse écrite et la presse électronique serait équitable pour les partis et les candidats ainsi que pour les médias.

Recommandation 2.7.8

Nous recommandons que, comme le prévoit l'actuelle *Loi électorale du Canada*, la presse écrite, pendant la période

réglementaire de publicité électorale, ne puisse appliquer à un parti politique, ni à un candidat ou une candidate, un tarif supérieur au tarif le plus bas applicable pour une quantité égale d'espace publicitaire équivalent dans le même numéro ou dans tout autre numéro publié ou diffusé au cours de la période visée.

D'autre part, nos recherches ont montré que les journalistes couvrant les campagnes locales se considèrent mal préparés à ce travail. On constate également un taux de roulement très élevé dans les journaux régionaux et dans certains petits quotidiens. De ce fait, les journalistes estiment avoir besoin d'informations plus étoffées sur le processus électoral et sur les élections antérieures dans les circonscriptions qu'ils sont chargés de couvrir.

Recommandation 2.7.9

Nous recommandons :

a) qu'un organisme privé, tel que l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens ou la Fondation pour le journalisme canadien, organise des ateliers d'information sur les élections à l'intention des petits médias d'information; et
b) que la Commission électorale du Canada élargisse ses programmes d'information actuels, de manière à pouvoir fournir aux médias de la documentation sur le processus électoral qui comprendra des données spécifiques pour chaque circonscription.

LE SERVICE DU NORD DE RADIO-CANADA

La spécificité du Nord

L'immensité du Nord canadien confère à la presse électronique un rôle de premier plan comme outil de communication électorale. Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le nord du Québec couvrent plus du tiers de la masse continentale du Canada, et comportent quatre fuseaux horaires. Comme le transport coûte cher dans ces régions et qu'il est impossible d'y voyager par mauvais temps, les médias assurent les liens indispensables entre les populations et entre des collectivités très éloignées les unes des autres. Durant les campagnes électorales fédérales, comme les frais de transport sont prohibitifs et qu'il faudrait beaucoup de temps pour faire la tournée des circonscriptions, les électeurs et électrices dépendent nécessairement des médias pour être informés (Roth 1991 CR; Alia 1991 CR). Les problèmes de communication limitent la quantité d'informations dont disposent les gens du Nord canadien. C'est en fonction de cette réalité que nous nous sommes rendus à Yellowknife, à Whitehorse, à Iqaluit et à Kuujjuaq pour recueillir

l'avis des citoyens et citoyennes sur les problèmes de leurs régions, notamment en matière de communication. Pour favoriser la participation la plus large possible, nous avons demandé à l'Inuit Broadcasting Corporation d'organiser à Iqaluit une tribune téléphonique télévisée en inuktitut et avons répondu à des appels venant d'un grand nombre de petites collectivités du Nord.

Les quelque 100 000 personnes qui vivent dans le Nord canadien sont regroupées dans des collectivités dont la taille peut varier entre 83 habitants (Burwash Landing) et plus de 13 500 (Yellowknife). La population du Nord est plus jeune que celle du pays dans son ensemble : 60 % des habitants y ont moins de 30 ans, contre 47 % à l'échelle nationale. La majeure partie de la population vit dans de petites collectivités, et beaucoup de personnes sont souvent en déplacement, qu'il s'agisse d'employés des gouvernements ou de l'industrie, de chasseurs ou de trappeurs (Roth 1991 CR; Alia 1991 CR). Sans les médias, les Canadiens et Canadiennes du Nord pourraient fort bien se trouver totalement exclus du processus électoral, au point de ne pas savoir qu'une campagne électorale est en cours.

La communication électorale dans le Nord doit tenir compte de divers facteurs sociaux et linguistiques. La composition démographique des régions septentrionales est tout à fait particulière. Alors que la majorité des 53 801 habitants des Territoires du Nord-Ouest sont d'origine autochtone, la majorité des 29 708 habitants du Yukon ne le sont pas. L'est des Territoires du Nord-Ouest regroupe une forte population inuit, alors que la partie ouest compte une importante minorité autochtone, composée de Dénés, de Métis et d'Inuvialuktan (Inuit de l'Ouest). Près de 90 % des habitants du nord du Québec sont des Autochtones. Sur le plan linguistique, la région est très diversifiée, ce qui rend la communication électorale encore plus difficile. Bien que la majorité des habitants du Yukon parlent l'anglais, ceux de la localité de Old Crow parlent le gwich'in. Dans le Nord québécois, trois langues sont d'usage courant : l'inuktitut, le cri et l'attikamek. Ce sont toutefois les Territoires du Nord-Ouest qui témoignent de la plus grande diversité linguistique, puisqu'on y dénombre neuf langues officielles : l'inuktitut, le slavey du Nord et du Sud, le chepewyan, le dogrib, le gwich'in, l'inuvialuktan, l'anglais et le français (Canada, Statistique Canada 1987a, 1987b).

On estime généralement que cette région englobe cinq circonscriptions. Le Yukon en constitue une à lui seul, alors que les Territoires du Nord-Ouest sont répartis en deux circonscriptions, Western Arctic et Nunatsiaq. Nunatsiaq est la plus vaste circonscription du Canada; elle s'étale sur 2,6 millions de kilomètres carrés et englobe 41 petites collectivités (Roth 1991 CR). Le Nord québécois, quant à lui, recouvre deux circonscriptions : Abitibi et Manicouagan. Étant donné la nature et la taille tout à fait particulières de ces circonscriptions, nous avons recueilli beaucoup de témoignages, de la population ainsi que de candidats et candidates, sur les difficultés que posent les campagnes électorales dans ces régions.

Les médias sont indispensables pour permettre aux candidats et candidates de ces circonscriptions de « faire passer leur message » à un électorat

largement dispersé, souvent mobile et parlant une diversité de langues. Outre le rôle vital du Service du Nord de Radio-Canada, qui est le radiodiffuseur public du Canada dans les régions du Nord, CANCOM y dessert 35 collectivités. Il existe également des sociétés de communications autochtones qui peuvent jouer un rôle important sur le plan électoral : Inuit Broadcasting Corporation, Northern Native Broadcasting (Yukon), Native Communications Society of the Western Northwest Territories, Inuvialuktan Native Communications Society, Taqramiut Nipingat Inc. (Québec), Société Cri de communications de la baie James (Mistinnini) et Société de communications Attikamek Montagnais, ou SOCAM (Village des Hurons). En 1992, Television Northern Canada (TVNC), un consortium de six sociétés de communications autochtones, du Collège du Yukon et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, deviendra un réseau de distribution si elle obtient une licence du CRTC. Il existe également des entreprises de radiodiffusion privées dans l'Arctique de l'Ouest et au Yukon, ainsi que des stations de radio communautaire autochtones et des organes de presse écrite. Tous ces médias gravitent autour du Service du Nord de Radio-Canada. Ce service reste vital, non seulement parce qu'il s'agit d'un service public national, mais aussi parce que c'est le seul média dont disposent certaines localités du Nord canadien, par exemple celles situées dans l'Arctique de l'Est. En outre, le Service du Nord de Radio-Canada est le seul service institutionnel existant qui soit capable de refléter pleinement la diversité linguistique des régions septentrionales. Tous ces facteurs font qu'il demeure au centre de nos recommandations.

Les préoccupations du public

La Commission a entendu beaucoup de commentaires, aussi bien négatifs que positifs, sur les services de communication électorale dans les régions du Nord. Au cours des audiences, on a ainsi évoqué l'inflexibilité du Service du Nord de Radio-Canada en citant le cas d'un candidat qui, pour exposer adéquatement son programme électoral en quatre dialectes, n'avait pas assez des sept minutes qui lui étaient allouées. En revanche, on n'a pas manqué de féliciter la Inuit Broadcasting Corporation et la Société Radio-Canada (SRC) pour les émissions diffusées dans l'Île de Baffin, en inuktitut, langue que comprend la population locale.

Certains ont réclamé que les candidats et candidates aient plus facilement accès aux ondes publiques : s'il y avait plus de temps d'antenne gratuit, les partis politiques et les candidats (ces derniers n'y ont actuellement pas droit) pourraient mieux communiquer avec leur électorat. Ce facteur est d'autant plus important dans le Grand Nord que certains autres moyens de communication, par exemple le porte à porte, sont à peu près exclus. Si les médias étaient plus accessibles, les candidats n'auraient plus à dépenser des sommes exorbitantes pour entrer en contact avec l'électorat des localités éloignées. De fait, à cause des distances, du climat et des coûts, les candidats ne peuvent généralement pas se rendre dans la plupart des collectivités de

leur circonscription. Ainsi, bon nombre d'électeurs et électrices sont peu à même de les juger, et doivent compter à cet égard sur la maigre couverture des médias. De l'avis de plusieurs intervenants, les journalistes et la direction des médias exercent un contrôle beaucoup trop serré sur le format des émissions mises à la disposition des candidats.

On nous a signalé, par ailleurs, combien il est difficile de couvrir une campagne dans le Nord canadien. Il arrive que les médias ne sachent où trouver un candidat en tournée. Et si jamais ils réussissent à le repérer, il s'avère souvent beaucoup trop dispendieux et trop long d'aller sur place. Voilà pourquoi le Nunatsiaq News et la Inuit Broadcasting Corporation, entre autres, réclament plus d'assemblées contradictoires. L'organisation de telles assemblées (à Iqaluit, à Rankin et ailleurs) et d'émissions en direct, où le public de tout le Nord pourrait téléphoner aux candidats, aurait pour effet non seulement de stimuler le débat politique, mais aussi d'atténuer les problèmes de temps et d'argent aussi bien des médias que des candidats.

En résumé, nos audiences dans le Nord et nos recherches ont fait ressortir cinq doléances fondamentales : les candidats et candidates n'ont pas assez accès au temps d'antenne gratuit ou payant; la couverture électorale en langues autochtones est insuffisante; les candidats indépendants n'ont pas suffisamment accès à du temps d'antenne et à une couverture médiatique, compte tenu de la culture politique « non partisane » du Nord; le Service du Nord de Radio-Canada offre peu d'occasions aux candidats pour faire connaître leurs positions à l'électorat dans le cadre des nouvelles et des émissions d'affaires publiques; enfin, la réglementation applicable au Nord concernant les émissions politiques a essentiellement été conçue en fonction du Sud (Alia 1991 CR; Roth 1991 CR).

Le Service du Nord de Radio-Canada

La Société Radio-Canada joue un rôle important comme trait d'union entre les Canadiens et Canadiennes. Dans son mémoire, elle déclare « ... qu'à titre de radiodiffuseur public du Canada, la SRC assume une responsabilité particulière, soit celle de répondre avec sensibilité et promptitude aux attentes de ses 'actionnaires', la population canadienne » (Mémoire 1990, 1).

Dans le Nord, cette responsabilité particulière revêt une importance cruciale. Le Service du Nord de Radio-Canada comprend une branche télévision et une branche radio. Sa zone de service couvre essentiellement le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest ainsi que les régions de la baie James et de l'Arctique (Nunavik) au Québec. Comme l'indique la Société elle-même, le Service du Nord, dont le siège se trouve à Ottawa, est la première source d'information et d'émissions pour « la plupart des résidents du Nord » (Mémoire 1990). Les stations de radio du Service du Nord, établies à Whitehorse, Yellowknife, Inuvik, Rankin Inlet et Iqaluit, ont l'appui des bureaux de Kuujjuaq, Montréal et Ottawa. La moitié des 200 heures hebdomadaires de radiodiffusion du Service du Nord est produite en sept langues autochtones. Dans l'Arctique de l'Est, « Radio-Canada

est le seul service radiophonique, [ce qui lui donne] la responsabilité d'assurer une couverture électorale exacte et précise sur un territoire très vaste » (Roth 1991 CR). Avec son centre de production de Yellowknife et ses bureaux locaux de Whitehorse et d'Iqaluit, le Service du Nord produit environ 50 heures d'émissions originales télévisées par année, en anglais et en diverses langues autochtones. Les trois émissions télévisées en langues autochtones totalisent 62 minutes par semaine. Une bonne partie de la programmation du Service du Nord consiste en reprises : chaque heure de production est rediffusée au moins une fois (Roth 1991 CR).

La couverture des élections fédérales de 1988 par le Service du Nord de Radio-Canada

En plus de donner du temps d'antenne gratuit aux partis politiques à l'échelle nationale, Radio-Canada peut, en vertu de sa politique, « envisager d'offrir localement un nombre limité de périodes gratuites » aux candidats et candidates appartenant à une collectivité « qui ne reçoit pas un service adéquat des médias » (SRC 1985). Pour les élections de 1988, Radio-Canada a effectivement envisagé cette option mais l'a rejetée pour quatre raisons : 1) comme le Service du Nord ne couvre que trois circonscriptions, les émissions de nouvelles et d'affaires publiques accordent proportionnellement plus d'attention aux candidats et aux enjeux locaux de la campagne que dans les circonscriptions du Sud; 2) le Service organise la diffusion d'émissions spéciales regroupant tous les candidats et comportant des entrevues et des débats; cette formule permet aux participants de s'adresser à l'électorat, dans la langue autochtone de leur choix, pendant une période à peu près équivalente à celle du temps d'antenne gratuit conventionnel; 3) les candidats peuvent profiter du « temps communautaire » des émissions diffusées à l'aide des réémetteurs radio locaux pour faire des déclarations ou participer à des tribunes téléphoniques; 4) les partis peuvent acheter du temps d'antenne à la radio et à la télévision à des tarifs modiques (SRC 1990a).

Ces raisons ne nous paraissent pas convaincantes, et nous y répondons de la façon suivante. Premièrement, même si les candidats et candidates reçoivent une plus grande part de la couverture électorale dans le Nord, il s'agit d'une communication par personnes interposées, qui ne répond pas à leur besoin, ni à celui de l'électorat, pour une communication directe. Deuxièmement, en ce qui concerne les émissions électorales spéciales réunissant tous les candidats, il s'est agi, en 1988, d'un seul débat d'une demi-heure regroupant des candidats issus des trois groupes raciaux présents dans le Nord; le débat avait été enregistré dans trois localités différentes à des moments différents; les principaux passages donnant la réponse de chaque candidat à une même question, dans un format extrêmement contrôlé, avaient été montés pour les besoins de l'émission (Roth 1991 CR). Troisièmement, l'utilisation des émetteurs locaux de rediffusion ne saurait remplacer le temps d'antenne gratuit sur les ondes de Radio-Canada. Quatrièmement, à cause d'un manque de communication au sein des partis,

la plupart des candidats ignoraient que du temps d'antenne payé était disponible lors des dernières élections; de toute façon, même s'ils l'avaient su, les problèmes de coûts et de logistique excluaient cette option.

À titre de radiodiffuseur public, la Société Radio-Canada assume des responsabilités spéciales dans le Nord et devrait fournir des services supplémentaires aux candidats.

Recommandation 2.7.10

Nous recommandons, en ce qui concerne les circonscriptions comprises dans la zone principale desservie par le Service du Nord de Radio-Canada :

a) que le Service du Nord fournisse 60 minutes de temps d'antenne gratuit à tous les candidats et candidates dans chacune de ces circonscriptions, et que ce temps d'antenne s'ajoute à celui auquel les partis ont droit à l'échelle nationale;
b) que le Service fournisse jusqu'à 20 minutes de temps d'antenne payé à tous les candidats et candidates pour la diffusion de messages à l'échelle régionale, et que ce temps d'antenne s'ajoute à celui auquel les partis ont droit à l'échelle nationale;
c) que le Service informe les candidats et candidates de leur droit à du temps d'antenne gratuit et payé; et
d) qu'un représentant ou une représentante du Service négocie ce temps d'antenne avec le directeur ou la directrice du scrutin, les partis enregistrés et les candidats et candidates de chacune des circonscriptions concernées.

Dans un milieu comme le Nord où les communications sont ardues, il est essentiel que les émissions soient diffusées le plus efficacement possible. Le Service du Nord de Radio-Canada devrait donc regrouper les périodes de temps d'antenne gratuit et annoncer bien à l'avance leurs heures de diffusion.

Nous sommes sensibles aux efforts consentis par la Société Radio-Canada pour couvrir adéquatement les élections dans le Nord, mais nous estimons qu'elle peut faire davantage.

Recommandation 2.7.11

Nous recommandons que le Service du Nord de Radio-Canada :

a) assure une plus large couverture des élections dans les langues d'usage du Nord, y compris l'anglais et le français; et

b) organise un débat télévisé entre les candidats et candidates dans chacune des circonscriptions comprises dans la zone principale qu'il dessert.

LES PROGRAMMES D'INFORMATION D'ÉLECTIONS CANADA

Depuis 1972, Élections Canada se reconnaît l'obligation d'informer l'électorat de ses droits et de renforcer la confiance du public dans le processus électoral; de ce fait, il a peu à peu élargi ses activités d'information. La constitutionnalisation des droits de vote et de candidature a accentué cette tendance, Élections Canada considérant que ces droits impliquent la diffusion d'informations complètes en temps opportun.

À l'heure actuelle, Élections Canada n'est pas tenu de manière explicite à ce devoir de communication. Néanmoins, plusieurs ont souligné, lors des audiences, l'importance d'une information non partisane pour répondre à certains besoins de l'électorat. Diverses propositions ont d'ailleurs été formulées pour permettre à Élections Canada de mieux communiquer son message à certaines catégories de l'électorat, notamment aux personnes qui votent pour la première fois et à celles qui ont des difficultés de communication. Nous avons quant à nous commandé deux études sur le rôle d'Élections Canada en matière de communication, et nous avons formulé des recommandations au sujet des électeurs et électrices « difficiles à rejoindre » (Semple 1991; Green 1991 CR). L'étude portant sur le programme d'information de 1988 l'a qualifié d'excellent mais a relevé des faiblesses concernant des publics cibles, comme les sans-abri, l'électorat du Nord et les petits groupes ethnoculturels (Semple 1991). L'auteur de cette étude recommande des mesures spéciales pour l'électorat autochtone, les personnes connaissant mal les deux langues officielles, et les sans-abri. La Commission électorale du Canada devrait envisager un plus large recours à la radio dans les régions éloignées et rurales, aux médias ethnoculturels (notamment la radio) dans les circonscriptions urbaines, et à des canaux de communication plus directs par le truchement de groupes communautaires. Des dispositions spéciales devront être prises à l'intention des sans-abri.

Ces mesures devraient favoriser la participation électorale et affermir la confiance du public, mais la Commission électorale a besoin d'un mandat explicite en matière d'information. Les mesures prises par Élections Canada pour préparer de la documentation à l'intention des médias se sont avérées utiles et devraient être étendues. Bon nombre de journalistes de petits médias souhaitent plus d'information sur les circonscriptions qu'ils ont à couvrir (Bell *et al.* 1991 CR).

La Commission électorale devra mettre en œuvre des programmes d'information plus étoffés du fait des nouvelles responsabilités qui lui seront confiées. Comme le directeur général des élections a traditionnellement le devoir de veiller à ce que toutes les dispositions de la *Loi électorale du Canada* soient respectées, il importe que tous les intéressés – candidats et candidates, responsables locaux et nationaux des partis, et électorat –

connaissent parfaitement leurs droits et leurs devoirs. Par exemple, les partis devront prendre connaissance des nouvelles règles concernant le financement des associations de circonscription et les luttes d'investiture afin de les appliquer.

Plus que jamais, des programmes d'information permanents s'imposent pour favoriser l'acceptation générale et le fonctionnement efficace du système électoral. Les recherches d'Élections Canada ont révélé une méconnaissance générale du système, surtout parmi les jeunes : bon nombre de citoyens et citoyennes ignorent certaines informations fondamentales, comme le but du recensement, le nom de leur circonscription ou de leur député, ou encore l'âge électoral. Élections Canada a donc entrepris de mettre sur pied des programmes d'information entre les élections : exposition itinérante d'envergure, simulation d'élections dans les écoles élémentaires et secondaires, visites dans les universités, participation aux cérémonies d'octroi de la citoyenneté, séances d'information dans le cadre de cours de citoyenneté et d'alphabétisation des adultes, etc. Ces mesures ont été bien accueillies mais restent limitées; il est indispensable de les renforcer afin, notamment, d'assurer une sensibilisation accrue des groupes minoritaires. À ce propos, nous souscrivons à la recommandation du Comité sur la réforme électorale autochtone qui propose la mise sur pied, par la Commission électorale du Canada et les organisations autochtones, d'un programme commun d'éducation et de sensibilisation publiques (Canada, Commission royale 1991, vol. 4).

Un programme permanent d'information s'imposera davantage avec la période électorale raccourcie que nous proposons. Les besoins à ce chapitre sont particulièrement aigus durant l'année précédant les élections. Dans le passé, Élections Canada a parfois eu du mal à communiquer certains renseignements importants durant la période électorale à cause de l'abondance de l'information alors en circulation. Ces difficultés sont exacerbées lorsque commence la publicité partisane. Voilà pourquoi il serait utile d'élaborer un programme permanent de sensibilisation de la population au processus électoral. Il sera particulièrement important, dans ce contexte, de collaborer avec les institutions établies et avec les groupes communautaires. De même, on pourrait faire meilleur usage du réseau des directeurs et directrices du scrutin pour mettre sur pied un programme permanent.

L'avènement de nouvelles technologies d'information, notamment de bases de données interactives, rendra possibles plusieurs nouveaux services. La Commission électorale du Canada doit suivre attentivement l'évolution de ces technologies. Des recherches sont indispensables pour concevoir et évaluer des programmes d'information et pour utiliser efficacement les nouvelles technologies (Rice et Atkin 1989, 62–65).

On peut trouver un modèle utile dans le *Commonwealth Electoral Act* d'Australie : la commission électorale de ce pays y est chargée, entre autres, de sensibiliser la population sur les questions électorales, notamment au moyen de programmes d'éducation et d'information, et de publier de la

documentation sur ses fonctions. Cette loi autorise aussi la commission à collaborer avec les autorités électorales des États ou des Territoires. À notre connaissance, ces dispositions ont donné de bons résultats.

Si l'on veut renforcer les activités d'Élections Canada dans le domaine vital de l'information, il est essentiel que la Commission électorale du Canada reçoive un mandat législatif à cet effet.

Recommandation 2.7.12

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* charge la Commission électorale du Canada de :

a) sensibiliser la population sur les questions électorales au moyen de programmes d'information; et de
b) collaborer avec les autorités électorales provinciales et territoriales dans la mise en œuvre de programmes conjoints d'éducation et d'information sur le processus électoral, notamment à l'intention des personnes ayant des besoins spéciaux.

L'assistance financière et l'appui du secteur privé aideraient considérablement la Commission électorale du Canada dans la poursuite de son mandat. Certaines entreprises ont exprimé le désir de promouvoir l'éducation du public en matière électorale, tout en déplorant l'absence de structure adéquate pour ce faire. La Commission électorale, de par sa crédibilité, serait à même de tirer parti de l'intérêt ainsi manifesté et devrait par conséquent être autorisée à élaborer des programmes précis auxquels les particuliers, les entreprises et les organismes bénévoles pourraient contribuer financièrement. Les donateurs pourraient en outre être invités à participer à l'élaboration et à la supervision de tels programmes. Les contributions financières donneraient droit à des crédits d'impôt fédéraux au même titre que les dons à la Couronne (qui peuvent être des dons en argent affectés spécifiquement à un organisme, à un ministère ou à l'une de leurs activités).

Recommandation 2.7.13

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada établisse des programmes spécifiques de sensibilisation et d'éducation du public en matière électorale, auxquels seraient invités à contribuer financièrement ceux et celles qui souscrivent à leurs objectifs;
b) que les contributions à ces programmes donnent droit à des crédits d'impôt au même titre que les dons à la Couronne; et

c) que ceux et celles qui contribuent au financement de ces programmes soient conviés à participer à l'élaboration et à la gestion de ces programmes.

LES PERSONNES AYANT DES BESOINS SPÉCIAUX D'INFORMATION

Contexte

L'un des objectifs fondamentaux de la réforme électorale est de garantir l'exercice du droit de vote. Or, cet objectif ne peut être atteint que si tous les électeurs et électrices, y compris ceux et celles qui ont des besoins spéciaux d'information, sont à même d'exercer un choix éclairé. Or, bon nombre sont actuellement dans l'impossibilité d'obtenir toutes les informations nécessaires parce qu'ils ont une déficience auditive ou visuelle, ou des difficultés de lecture. Par exemple, sur les 970 000 Canadiens et Canadiennes considérés comme ayant une déficience auditive, plus de 200 000 sont atteints de surdité complète. En outre, selon l'Association des Sourds du Canada, près de 65 % des personnes sourdes peuvent être considérées comme des analphabètes fonctionnels (Mémoire 1990, 2). Par ailleurs, on dénombre au Canada quelque 446 000 aveugles ou malvoyants, dont 54 % ont plus de 65 ans (Canada, Statistique Canada 1990). L'analphabétisme est aussi un problème important au Canada puisqu'on estime que 16 % de nos concitoyens sont incapables de lire un texte élémentaire et qu'une autre tranche de 22 % d'adultes ne peut « utiliser de texte écrit pour exécuter des tâches de lecture simples que s'il s'agit de contextes familiers et de documents clairement organisés » (Canada, Statistique Canada 1989).

Il importe donc de produire plus d'information électorale sur support auditif ou visuel (Green 1991 CR). Les nouvelles technologies peuvent déjà servir à élargir le réseau de distribution de cette information. De fait, Élections Canada et diverses associations communautaires ont déjà pris des mesures pour mieux servir les groupes qui ne peuvent participer pleinement au processus électoral à cause de problèmes de communication. Le temps d'antenne gratuit que nous recommandons devrait certes aider à cet égard, mais il faut aussi des mesures destinées spécifiquement à ces groupes.

Certaines technologies nouvelles offrent des possibilités considérables pour faciliter à de nombreux groupes l'accès aux médias. Il en est ainsi des décodeurs de sous-titrage et d'autres appareils spéciaux que l'on peut brancher sur les récepteurs traditionnels, ainsi que des bases de données interactives accessibles à un large public par le truchement d'ordinateurs personnels. De plus en plus, les informations de ces sources peuvent être offertes sous forme orale autant que visuelle. S'il est difficile de prévoir dans quel sens évolueront ces nouvelles technologies ou comment elles seront utilisées, il importe que la Commission électorale du Canada et les partis soient prêts à en évaluer le potentiel à mesure qu'elles apparaissent. Plusieurs d'entre elles offrent le potentiel d'accroître la participation électorale.

Les besoins de la population

De nombreux intervenants et intervenantes ont souligné que l'accès au processus électoral implique l'accès à l'information. Il s'agit de donner accès non seulement aux isoloirs et aux lieux d'assemblée, mais aussi aux renseignements nécessaires à l'exercice du droit de vote.

Bon nombre d'individus et de groupes, notamment la Commission canadienne des droits de la personne, ont fait valoir que tous les documents, renseignements, bulletins et affiches conçus par Élections Canada et les partis politiques devraient être conviviaux – c'est-à-dire présentés dans une forme appropriée – pour les personnes handicapées (Mémoire 1990). Les partis ont également été invités à produire des documents de campagne en braille, sur cassettes audio ou en langage simplifié. De même, des groupes comme le Greater Moncton Literacy Council ont recommandé que les documents d'élection soient rédigés en termes plus simples et imprimés en gros caractères (Mémoire 1990). Le Conseil ethnoculturel du Canada a rappelé que les personnes parlant une langue autre que l'anglais ou le français ont besoin de documentation dans leur langue (Mémoire 1990). L'Association des Sourds du Canada a recommandé que la documentation électorale soit accessible aux personnes sourdes ou malentendantes par le biais de l'interprétation gestuelle et du sous-titrage, codé ou non, des émissions (Mémoire 1990). L'Ontario diffuse des renseignements électoraux aux personnes malentendantes par le biais d'appareils de télécommunications pour personnes sourdes (ATS) et d'autres services téléphoniques adaptés. D'autres ont proposé que l'on se serve d'affiches dans les transports publics pour rejoindre les sans-abri et d'autres groupes de la population qui utilisent peu les médias.

Pour répondre aux besoins des personnes qui ont des déficiences auditives, d'aucuns ont recommandé que des services d'interprétation gestuelle et des récepteurs personnels de modulation de fréquence soient disponibles lors des assemblées d'investiture, des débats entre les candidats et de toutes les réunions publiques. On a aussi suggéré de sous-titrer toutes les publicités politiques télévisées. L'Association canadienne des Sourds a proposé que les débats télévisés des chefs soient rendus accessibles de toutes les manières possibles, grâce notamment à l'interprétation gestuelle et au sous-titrage. La préférence de l'Association va au sous-titrage non codé, qui évite de limiter l'accès des messages aux personnes qui ont les moyens de se payer un décodeur. En ce qui concerne les personnes malvoyantes, on a préconisé un plus large recours au braille et aux enregistrements sur cassette et suggéré aux partis d'utiliser davantage la technique de la diffusion des messages par composition téléphonique automatique.

Des participants aux audiences ont recommandé que les publicités politiques utilisent le sous-titrage codé. Aux élections de 1988, le Parti progressiste-conservateur avait sous-titré ainsi ses trois messages publicitaires en français, mais aucun de ses messages en anglais. Le NPD avait assuré le sous-titrage codé de six de ses neuf messages télévisés. Quant au

Parti libéral, il a assuré le sous-titrage codé de tous ses messages en français mais non en anglais (Green 1991 CR). Le sous-titrage ne coûte pas cher. Des organisations comme le National Captioning Centre demandent environ 375 $ par message de 30 secondes, et sont capables de procéder très rapidement pour répondre aux besoins urgents des partis en pleine campagne (Green 1991 CR). Certains participants ont recommandé le sous-titrage non codé (étant donné le prix des décodeurs), alors que l'industrie de la radiodiffusion s'y est opposée. Cependant, un règlement américain qui obligera les fabricants à intégrer un décodeur dans les téléviseurs après 1993 contribuera à résoudre ce problème (Green 1991 CR).

Les difficultés de lecture et de langue peuvent limiter considérablement l'accès de certaines personnes aux informations électorales et leur possibilité de participer aux débats publics. Or, bon nombre de Canadiens et Canadiennes ont des difficultés de lecture. Les deux tiers n'ont pas étudié au-delà du niveau secondaire, et plus de 3,7 millions d'adultes n'ont pas dépassé la 8e année (Southam News 1987). Beaucoup d'informations risquent d'être mal comprises si les documents sont rédigés dans une langue de niveau universitaire, comme c'est souvent le cas. Par exemple, on a établi qu'il fallait une deuxième année universitaire pour comprendre la trousse d'information sur le libre-échange publiée par le gouvernement fédéral en 1987. À titre de comparaison, la brochure du réseau Pro-Canada exigeait une 7e ou une 8e année. Les brochures d'Élections Canada sur le droit de vote et sur la procédure électorale, pour les scrutins de 1984 et de 1988, de même que divers documents de parti évalués par Gary Bunch se situaient au niveau de la 13e année (Bunch 1991). Toutes ces analyses portent sur la forme, et non le fond. En préparant les documents avec soin, il est donc possible d'en élargir l'audience sans en amoindrir le contenu.

Il est parfois difficile aux groupes linguistiques minoritaires d'avoir accès aux renseignements électoraux ainsi qu'au débat public. Selon Eileen Saunders, il leur manque souvent les compétences médiatiques et les ressources organisationnelles requises, sans parler des connaissances linguistiques (Saunders 1991 CR). La Commission électorale du Canada devrait multiplier ses liens avec les groupes ethnoculturels et faire meilleur usage de la presse ethnique. En outre, elle devrait préparer des affiches, des brochures et des cartons d'information dans diverses langues. À cet égard, le dépliant préparé en 17 langues pour les élections de 1988 est un bel exemple à suivre.

Parmi les autres besoins spéciaux portés à notre attention figurent ceux dc l'électorat des cinq circonscriptions du Nord. Nous avons déjà recommandé certaines mesures à son intention, axées sur le Service du Nord de Radio-Canada, mais elles ne suffiront pas pour combler toutes les lacunes constatées par nos chercheurs dans le domaine de l'information (Alia 1991 CR; Roth 1991 CR). Il existe en effet un besoin spécifique d'outils spécialement conçus pour les candidats et candidates et pour l'électorat de ces circonscriptions. Il serait en outre souhaitable d'encourager les associations et les établissements d'enseignement du Nord à parrainer des rencontres à l'intention des candidats éventuels et des journalistes.

Les informations émanant des directeurs et directrices du scrutin et de la Commission électorale devraient être faciles d'accès dans les régions isolées, entre autres dans le Nord, par le truchement de numéros sans frais d'interurbain pour téléphone et télécopieur. L'électorat des régions éloignées serait ainsi sur un pied d'égalité avec celui des circonscriptions urbaines, où les gens peuvent joindre leur directeur du scrutin par appel local.

Pour éviter que les personnes ayant des déficiences visuelles ou auditives ou des difficultés de lecture ne soient privées de leur droit de vote par la force des choses, il convient que tous les intéressés, notamment la Commission électorale du Canada, collaborent plus étroitement avec les groupes non partisans qui œuvrent déjà pour ces catégories de la population.

Recommandation 2.7.14

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada diffuse les renseignements électoraux essentiels dans une forme appropriée pour les personnes ayant des besoins spéciaux, notamment en braille et sur cassettes audio, et qu'elle établisse des services téléphoniques adaptés à l'intention des personnes ayant des difficultés d'audition ou de lecture.
b) que le sous-titrage codé soit utilisé pour toutes les émissions et publicités diffusées par les partis et par la Commission électorale du Canada en période électorale, y compris sur la Chaîne parlementaire;
c) que toute information de la Commission électorale diffusée sur la Chaîne parlementaire en période électorale soit accompagnée d'une interprétation gestuelle;
d) que les télédiffuseurs soient encouragés à assurer le sous-titrage codé et l'interprétation gestuelle des débats télévisés des chefs et d'autres émissions électorales; et
e) que les directeurs et directrices du scrutin soient accessibles par un numéro sans frais d'interurbain pour téléphone et télécopieur.

LA COLLECTE DES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

La divulgation rapide et précise des résultats le soir même des élections est importante à beaucoup de Canadiens et Canadiennes. L'auditoire est alors très vaste, et la presse écrite et parlée mobilise des ressources considérables. Les résultats officiels, qui doivent être soigneusement validés, ne sont publiés que beaucoup plus tard, et le public y attache peu d'importance, sauf en cas de controverse. Ainsi, pour comprendre les élections, la population se fonde surtout sur la couverture des résultats par les médias. Comme l'a affirmé Elly Alboim, du réseau anglais de Radio-Canada, lors de l'atelier sur les médias,

les émissions diffusées le soir du scrutin constituent « une forme de validation nationale » (Canada, Commission royale 1991, vol. 4). Elles contribuent de manière importante à maintenir la confiance du public dans le processus.

Comme beaucoup d'autres aspects de la couverture des élections, la collecte rapide et précise de résultats électoraux émanant de près de 300 circonscriptions d'un bout à l'autre du pays coûte cher. Selon des informations recueillies auprès des grands médias d'information, nos chercheurs estiment que le coût total de l'opération, pour ceux-ci, se situait en 1988 entre 700 000 $ et 1 000 000 $.

Dans son mémoire, l'Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française (ACRTF) propose la création d'un système unique de collecte et de diffusion des résultats électoraux (Mémoire 1990). À l'heure actuelle, chaque réseau et chaque média d'information doit répartir ses représentants dans l'ensemble du pays pour communiquer les résultats à mesure qu'ils sont rendus publics. Cela se traduit par une duplication d'efforts considérable. Selon le mémoire de l'ACRTF, la solution logique consisterait à mettre en place un système unique dont les réseaux et les médias d'information se partageraient le coût. L'ACRTF propose ainsi qu'Élections Canada assume la responsabilité de la collecte et de la distribution aux médias des résultats électoraux, mais que les coûts du système soient assumés par les médias participants. Le principal avantage de cette solution serait d'améliorer la qualité des informations communiquées à la population, dans la mesure où les médias d'information auraient moins de ressources à consacrer à la collecte des résultats et plus à leur diffusion et à leur analyse. Le rôle d'Élections Canada à ce chapitre constituerait un prolongement logique de son mandat.

L'expérience des États-Unis

Les États-Unis ont un système semblable à celui que propose l'ACRTF, mais il est géré par un organisme privé. Les grands réseaux de télévision – ABC, CBS et NBC – et les deux agences de presse nationales, Associated Press (AP) et United Press (UP), ont en effet fondé en 1964 le News Election Service (NES) auquel a récemment adhéré CNN, la chaîne de télévision consacrée exclusivement aux nouvelles. Les six membres du NES se partagent également les coûts, et les politiques sont établies par un conseil d'administration où tous les membres sont représentés à parts égales.

Le NES communique à ses membres une compilation continue des résultats de toutes les grandes élections tenues au niveau fédéral et des États. Étant donné la complexité des procédures électorales aux États-Unis, la tâche est redoutable. Les membres ont convenu de recevoir les résultats à la fois sur papier et par ordinateur. Le système du NES dépend de la collaboration du personnel électoral local, qui communique aux représentants des candidats et des médias les résultats de chaque bureau de vote à mesure qu'ils arrivent (Smolka 1988; entrevue téléphonique avec Robert Flaherty du NES, 6 septembre 1991).

La situation au Canada

À l'heure actuelle, les grands réseaux canadiens – Radio-Canada, CTV et TVA – ainsi que la Presse Canadienne (PC) et sa filiale de nouvelles électroniques, le réseau NTR, exploitent, le soir du scrutin, des systèmes indépendants de collecte des résultats. Les grands médias utilisent les chiffres de PC/NTR mais plusieurs obtiennent également certains résultats à l'échelle locale. La Société Radio-Canada dispose d'un système unique pour tous ses réseaux, français et anglais, radio et télévision, et il est prévu que ce système servira également à Newsworld. Les réseaux se font concurrence sur le plan de la rapidité et de l'exactitude, ainsi que de la présentation et de l'analyse.

Au fil des années, les médias d'information ont mis sur pied des systèmes sophistiqués de communication et de vérification des résultats, et font beaucoup confiance à ces systèmes. Pour atteindre la rapidité et la fiabilité requises, chaque grand média doit disposer d'un ou une reporter dans chaque circonscription et d'une infrastructure de communication appropriée. Cela suppose qu'il faut louer des téléphones (traditionnels ou cellulaires) et parfois d'autres équipements pour chaque journaliste, et payer des frais d'interurbain. En outre, il faut engager du personnel pour faire la saisie des chiffres dans les ordinateurs centraux.

Les grands réseaux et PC/NTR utilisent un système semblable pour compiler les résultats des élections provinciales, sauf à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard, où le personnel électoral provincial rassemble et compile les résultats à partir du bureau du directeur du scrutin de chaque circonscription et les communique aux médias de façon centralisée. Les médias semblent satisfaits du service fourni par le directeur général des élections de ces provinces.

L'avantage le plus évident d'un système unique serait de faire baisser les coûts des médias d'information. Les économies pourraient être appréciables. Aux États-Unis, le NES estime que la collecte et la distribution des résultats des élections présidentielles de 1988 ont coûté près de 5 200 000 $ (en dollars canadiens). Autrement dit, chacun des membres du NES (cinq à l'époque) a dû payer un peu plus de 1 000 000 $. Comme les États-Unis ont 185 000 bureaux de vote et une procédure électorale complexe, chaque membre a réalisé des économies importantes. On estime en effet que sans le NES, chacun aurait dépensé cinq à six fois plus pour obtenir des résultats comparables. Bien que les situations canadienne et américaine ne soient pas directement comparables, il est raisonnable de penser que l'adoption de cette solution au Canada permettrait des économies considérables. Selon les responsables de CTV, la collecte et la compilation des résultats coûtent aujourd'hui environ 200 000 $ au réseau, soit 20 % du total des dépenses de la soirée des élections. Les économies éventuelles dépendraient des dispositions pratiques et financières adoptées.

L'adoption d'une structure semblable au NES offrirait d'autres avantages. Comme l'organisme envisagé n'aurait que cette seule fonction, il

pourrait continuellement raffiner son système de transmission des résultats. Deuxièmement, comme les données seraient communiquées simultanément à tous les réseaux, ceux-ci pourraient se faire concurrence davantage sur la présentation et l'analyse des résultats que sur la vitesse de transmission. Troisièmement, ce système permettrait aux journalistes et analystes d'accéder à des archives permanentes de données lisibles par machine. Même si les petits organes de presse n'obtenaient pas l'accès simultané aux résultats, ils pourraient réaliser certaines économies en obtenant l'accès aux archives, pour des analyses ultérieures.

Les conditions préalables à la création d'un système centralisé

Pour doter le Canada d'un système efficace semblable au NES, il faut, par rapport au système actuel, une solution de rechange intéressante qui offre les garanties suivantes. Les médias qui exploitent actuellement leur propre système devront être convaincus qu'ils pourront réaliser des économies appréciables. Le système devra garantir l'accès simultané aux résultats pour tous les membres. Il devra être exact, rapide et efficace. Des systèmes d'appoint devront être mis en place en cas de panne des ordinateurs. Les participants devront s'entendre sur un protocole standard de divulgation des résultats et sur des méthodes communes d'accès aux données à partir des ordinateurs des médias d'information. Les participants devront s'entendre sur la répartition des coûts, ainsi que sur les politiques générales et les processus de décision du nouvel organisme. Finalement, le système devra permettre aux membres d'adresser des demandes de renseignements supplémentaires aux directeurs et directrices du scrutin. Pour faire face à tous ces besoins, l'organisme devra avoir une certaine permanence. Les efforts entrepris dans le passé pour créer un système commun ont plusieurs fois échoué parce que les négociations n'avaient pas commencé assez tôt.

Le point de vue des réseaux

Lors de discussions avec les commissaires et avec les chercheurs de la Commission, certains représentants de réseaux ont dit douter que toutes les conditions puissent être réunies. À leur avis, l'exploitation de leurs propres systèmes présente des avantages importants. D'abord, en ayant un représentant ou une représentante dans chaque circonscription, ils peuvent obtenir des informations et des anecdotes qui vont au-delà des chiffres bruts et qui donnent de la saveur à leurs reportages. Ensuite, leurs représentants peuvent au besoin poser des questions aux directeurs du scrutin. Enfin, la duplication constitue une garantie contre le risque de panne générale, problème qui s'est présenté une fois avec l'ordinateur central du NES.

Radio-Canada et CTV font pleine confiance à leurs propres systèmes et hésiteraient à négocier un accord s'ils n'étaient pas certains d'en tirer des avantages importants. Pour certains médias, ce qui coûte le plus cher n'est pas la collecte des résultats mais plutôt les systèmes informatisés nécessaires pour les compiler et les présenter. S'ils devaient demeurer responsables

de la collecte des données lors des élections provinciales (et peut-être municipales), les économies seraient moins intéressantes.

C'est Radio-Canada qui exprime le plus de réserves. Ses journalistes les plus chevronnés font confiance à leur propre système. Ils estiment qu'une organisation centralisée n'apporterait que des économies minimes à la Société et notent que celle-ci aurait probablement à assumer une part élevée du coût total du nouveau système parce qu'elle exploite cinq réseaux. Mais ils redoutent surtout que le recours à un seul système leur fasse perdre une partie de l'avantage qu'ils ont acquis sur leurs concurrents, perspective qui est loin de leur sourire dans la situation actuelle où toute augmentation des recettes doit provenir des ventes de publicité. Seuls Radio-Canada et PC/NTR exploitent un service électoral permanent, couvrant toutes les élections fédérales et provinciales. CTV vend ses services à ses affiliés, pour certaines élections provinciales.

Le vice-président des nouvelles de CTV, Tim Kotcheff, nous a exprimé son accord de principe avec cette idée mais en doutant qu'un tel système puisse être mis sur pied dans un avenir rapproché sans l'intervention directe d'Élections Canada. La Société Radio-Canada et CTV ont toutes deux déclaré qu'on verrait sans doute apparaître un système centralisé seulement lorsque les réseaux n'auraient plus les moyens de se payer des systèmes autonomes.

L'un des modèles qui nous ont été proposés repose sur la création d'un système financé par l'État, qui diffuserait simultanément des informations d'excellente qualité à tous les médias, au lieu d'un système mis sur pied par les réseaux eux-mêmes ou en collaboration avec eux. Dès que ce système public aurait fait ses preuves, les réseaux pourraient être portés à abandonner les leurs. Le personnel électoral fournit déjà un tel service à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard.

D'après une autre proposition, un des trois réseaux nationaux pourrait servir d'organisme primaire de collecte et vendre les résultats aux autres organes de presse. PC/NTR, organisation indépendante offrant ses services à tous les médias, pense être la mieux placée pour assumer ce rôle : elle est la seule au Canada qui poursuit la collecte des résultats de façon systématique jusqu'à la fin du dépouillement, comme le NES le fait aux États-Unis.

L'obstacle le plus important à la création d'un système centralisé est le désir des grands organes de presse de préserver leur avantage concurrentiel. D'aucuns estiment que la soirée des élections constitue « l'olympiade du journalisme politique », et que la qualité de la couverture à cette occasion est un élément critique dans la concurrence que se livrent les grands médias. La rivalité entre la Société Radio-Canada et CTV est particulièrement vive, mais PC/NTR tient également à ne pas divulguer d'informations compétitives à ses clients. La concurrence porte sur la présentation, l'analyse, la rapidité et l'exactitude, mais se résume, bien souvent, au fait de savoir qui sera le premier à annoncer le vainqueur.

Le point de vue d'Élections Canada

En vertu de la Loi actuelle, le directeur général des élections n'a pas le devoir de communiquer les résultats du scrutin à la population, et il ne publie les résultats officiels que plusieurs semaines après les élections. Traditionnellement, par le truchement des directeurs et directrices du scrutin de chaque circonscription, Élections Canada aide les médias en communiquant les résultats à leurs représentants, tout comme il les communique aux partis, mais ce ne sont que des résultats officieux. De plus, Élections Canada exige des directeurs du scrutin qu'ils louent des locaux assez grands pour recevoir des représentants des médias et dotés de prises adéquates pour l'équipement de ces derniers.

Le personnel d'Élections Canada s'est dit préoccupé du fait que sa participation directe à la compilation de résultats officieux conférerait à ceux-ci une crédibilité non justifiée, d'autant plus que les résultats officiels sont toujours légèrement différents.

Quoi qu'il en soit, les médias d'information comptent sur les directeurs et directrices du scrutin pour la compilation des résultats. À l'occasion de notre atelier sur les médias, on a déploré des cas occasionnels d'inefficacité et de manque de professionnalisme dans la transmission des informations aux médias. Il est en effet arrivé que les informations relatives aux candidats et candidates désignés aient été inexactes, ou que la transmission des résultats de certains bureaux de vote ait accusé des retards considérables. Il a été proposé qu'Élections Canada reçoive le mandat explicite d'aider à répondre aux besoins des médias.

Les perspectives de changement

L'exemple du NES montre que la création d'une agence centrale chargée de la collecte et de la distribution des résultats officieux le soir du scrutin offrirait des avantages indéniables. En plus de permettre aux grands médias de réaliser des économies, il est raisonnable de penser que les résultats communiqués à la population seraient de meilleure qualité. Cette conclusion suppose toutefois que les médias utiliseraient les économies ainsi réalisées pour améliorer leurs reportages et analyses. Mais pour cela, il faudrait sans doute que l'agence bénéficie de l'appui et de la collaboration des médias d'information qui exploitent actuellement leurs propres systèmes. Non seulement leurs connaissances seraient-elles nécessaires pour lancer la nouvelle agence, mais leur participation à la planification serait essentielle pour rehausser la qualité de l'information.

Malgré les réserves des réseaux, l'idée d'un organisme coopératif pourrait un jour se révéler plus attrayante, avec la compression croissante des budgets de nouvelles due à la concurrence de plus en plus forte entre les médias. Les difficultés d'ordre administratif qui ont été évoquées sont loin d'être insurmontables. Les perspectives d'accélération des communications grâce à de nouvelles technologies informatisées, la professionnalisation croissante de l'administration des élections et les mutations que

connaissent les réseaux télévisés militent en faveur de cette proposition[2]. Une telle solution ne peut cependant pas s'imposer par voie législative.

Cela dit, comme la divulgation des résultats électoraux est importante pour affermir la confiance du public dans le système, la Commission électorale devrait rencontrer régulièrement les représentants des grands médias pour faciliter leur travail. En plus de les aider à s'acquitter de leurs tâches le soir du scrutin, elle devrait se pencher sur d'autres mécanismes de communication, par exemple l'envoi aux médias d'une liste, régulièrement mise à jour, des candidats et candidates officiellement désignés, puis l'envoi d'une liste définitive le soir de la clôture des mises en candidature. Nous espérons que les organes de presse qui se font actuellement concurrence pour compiler ces données seront sensibles aux avantages évidents qu'offrirait la création d'une agence commune, et qu'ils collaboreront avec la Commission électorale et les responsables provinciaux pour mettre un tel système sur pied.

Recommandation 2.7.15

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada examine conjointement avec les réseaux et les services d'information la possibilité de créer un système qui assurerait, selon le principe de la récupération des coûts, la collecte des résultats électoraux officieux le soir du scrutin; et

b) que la Commission électorale rencontre annuellement les représentants et représentantes des réseaux et des services d'information pour discuter des meilleurs moyens de faciliter la diffusion des résultats officieux le soir du scrutin et la fourniture éventuelle d'autres informations.

NOTES

1. Une disposition semblable s'applique aux candidats et candidates aux élections fédérales américaines : *Federal Election Campaign Act*, alinéa 441(d)*b*).

2. Dans le cadre du Projet de bureautique au bureau du directeur du scrutin d'Élections Canada, il est prévu que les directeurs et directrices du scrutin achemineront les résultats au siège d'Élections Canada, où ils seront traités par un ordinateur central. La transmission informatique se ferait en direct, ce qui permettrait aux médias d'accéder aux résultats bruts à mesure qu'ils arrivent et de les transférer à leurs propres ordinateurs.

8

L'APPLICATION DE LA LOI ÉLECTORALE DU CANADA

Surveillance et contrôle

TOUTES LES DÉROGATIONS à la *Loi électorale du Canada* sont actuellement considérées comme criminelles, même lorsqu'elles sont de nature administrative ou réglementaire. Cela pose un problème pour deux raisons.

Premièrement, le terme « infraction criminelle » ne devrait s'appliquer qu'aux infractions qui portent atteinte aux valeurs fondamentales de la société. C'est seulement lorsqu'on peut prouver hors de tout doute raisonnable qu'une personne a enfreint la loi sciemment ou délibérément qu'on devrait la reconnaître coupable d'un crime et lui infliger les sanctions qui en découlent. Or la plupart des dérogations électorales sont de nature administrative ou réglementaire. On a donc tort d'engager des procédures d'enquête ou d'intenter des poursuites comme s'il s'agissait de crimes. Les enquêtes en matière électorale doivent actuellement être traitées comme des enquêtes criminelles par la Gendarmerie royale du Canada et par les autres enquêteurs engagés par Élections Canada afin de respecter les critères de preuve applicables en matière criminelle. En plus d'être coûteux, long et inefficace, ce processus nuit à la répression des dérogations de type réglementaire ou administratif car il est inadapté à la nature de la grande majorité des violations.

Deuxièmement, pour prouver devant les tribunaux qu'une violation de la *Loi électorale* a été commise, il faut démontrer hors de tout doute raisonnable qu'un candidat ou une candidate, un agent ou une agente officiel ou toute autre personne a agi *délibérément*. Il faut établir la preuve non seulement de l'acte mais aussi de la *mens rea*, c'est-à-dire de l'intention délibérée d'enfreindre la loi. Par exemple, si un candidat ou un agent officiel a dépassé les limites de dépenses autorisées dans une circonscription, le plaignant doit convaincre le tribunal que cette personne a dépassé les limites de manière intentionnelle. Or cette preuve est généralement très difficile à établir.

UNE NOUVELLE CONCEPTION DES DÉROGATIONS À LA *LOI ÉLECTORALE*

Le système d'application de la *Loi électorale* doit être à la fois juste et efficace. Les personnes accusées d'une dérogation doivent pouvoir pleinement se défendre. En outre, les autorités doivent pouvoir agir rapidement pour

entamer des poursuites ou pour mettre un terme aux actions susceptibles de modifier le résultat d'une élection ou de miner l'intégrité du processus électoral. Il ne faut pas que le système soit axé sur des procédures trop strictes et sur de lourdes peines difficiles à appliquer. De plus, la norme de preuve applicable en matière criminelle (soit la *mens rea*) ne devrait pas s'appliquer à toutes les enquêtes et les poursuites.

La *Loi électorale* devrait s'inspirer des mécanismes qui existent dans d'autres secteurs en adoptant des normes de preuves plus souples, en fonction de la gravité de l'acte visé. Comme l'a expliqué la Commission de réforme du droit de l'Ontario, la loi canadienne comporte trois types d'infractions :

> Dans le cas d'une infraction de **responsabilité absolue**, il suffit à la Couronne d'établir que la personne inculpée a commis l'acte physique qui lui est reproché; la question d'intention coupable n'entre pas en jeu. Par contre, si l'on établit que la responsabilité n'est pas absolue mais qu'elle dépend d'une intention coupable, il n'est pas toujours facile de déterminer s'il s'agit d'une infraction de *mens rea* ou de responsabilité stricte. Dans une infraction de *mens rea*, la Couronne doit prouver que la personne inculpée, en commettant l'acte, en était « consciente », c'est-à-dire qu'elle l'a commis, par exemple, de façon délibérée, en connaissance de cause, par insouciance ou par ignorance volontaire. Dans le cas d'une infraction de **responsabilité stricte**, le critère est objectif, et non pas subjectif comme pour une infraction de *mens rea*, et il repose sur la conduite qu'aurait eue une personne raisonnable dans des circonstances semblables. La personne inculpée peut faire valoir pour sa défense qu'elle a fait preuve d'une prudence raisonnable, c'est-à-dire qu'elle n'a pas fait preuve de négligence. (Commission de la réforme du droit de l'Ontario 1990, 3; nous soulignons.)

Nous proposons que toutes les dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient divisées en deux types : les contraventions et les infractions. Les contraventions relèveraient du domaine administratif ou réglementaire, ou de la procédure, et entraîneraient des peines moins sévères. Elles seraient jugées exclusivement par la Commission électorale du Canada, avec possibilité de pourvoi devant la Cour fédérale du Canada. Les infractions seraient des actes plus graves commis de façon intentionnelle, et entraîneraient des peines plus lourdes, notamment des amendes plus élevées, l'emprisonnement ou la perte de certains droits démocratiques. Elles seraient punissables sur déclaration sommaire de culpabilité devant une cour provinciale.

Nous proposons donc une nouvelle approche qui permettrait de procéder sans délai aux enquêtes, aux poursuites et aux jugements nécessaires – que les violations en cause relèvent du domaine réglementaire, administratif ou criminel. Comme nous l'avons indiqué au chapitre 7 du volume 1, cela serait possible si la Commission électorale du Canada – à titre de tribunal – jugeait la plupart des dérogations à la *Loi électorale*.

En ce qui concerne les contraventions, la *Loi électorale du Canada* devrait adopter le critère de preuve de la responsabilité stricte. Par exemple, selon nos recommandations, si un candidat ou une candidate ou un agent ou une agente officiel dépassait les limites de dépenses, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites n'aurait qu'à exposer les faits devant la Commission électorale du Canada. Le fardeau de la preuve incomberait alors au candidat ou à l'agent : celui-ci aurait à démontrer qu'il a exercé une diligence raisonnable, c'est-à-dire qu'il a pris des précautions suffisantes pour éviter que la *Loi électorale* ne soit violée. La Cour suprême du Canada a récemment confirmé la validité de la défense de diligence raisonnable en matière de responsabilité stricte (*R. c. Wholesale Travel Group Inc.* 1989)[1]. Traiter les dérogations à la *Loi électorale* comme des infractions de responsabilité absolue n'est pas une avenue souhaitable, car les accusés et accusées n'auraient pas la possibilité de présenter une défense de diligence raisonnable.

L'adoption du principe de la responsabilité stricte pour les violations de nature administrative ne réduit en rien la nécessité de maintenir la norme de preuve de la *mens rea* pour certaines infractions. Quelqu'un pourrait, en effet, essayer de modifier le résultat d'une élection en violant délibérément la *Loi électorale*. De tels actes devraient être passibles de lourdes peines, car il est primordial de préserver l'intégrité du système électoral.

Nous proposons de créer une infraction de type général : toute personne qui enfreindrait délibérément une disposition de la *Loi électorale* afin de fausser le résultat d'une élection commettrait une infraction générale. On appliquerait dans ce cas un principe semblable à celui des articles du *Code criminel* concernant la complicité et la conspiration. Ces articles permettent de traiter un contrevenant ou une contrevenante présumé comme si cette personne avait commis elle-même l'infraction à laquelle elle a contribué. L'infraction générale serait jugée par les cours criminelles; le ou la coupable serait passible d'une peine d'emprisonnement maximale de deux ans et de la perte du droit de siéger à la Chambre des communes ou de présenter sa candidature à l'élection générale suivante. Pour ce type d'infraction, il faudrait établir une preuve d'intention, comme pour les actes criminels ordinaires, au lieu de s'en tenir au critère de la responsabilité stricte.

Recommandation 2.8.1

Nous recommandons :

a) que la plupart des dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient considérées comme des contraventions de responsabilité stricte, qui n'exigent pas de preuve d'intention mais peuvent faire l'objet d'une défense de diligence raisonnable, et que ces dérogations relèvent de la Commission électorale du Canada; et

b) que quiconque enfreint délibérément la *Loi électorale du Canada* afin d'orienter ou de modifier le résultat d'une élection, ou commet toute autre infraction électorale, soit passible notamment d'emprisonnement ou de la perte du droit de siéger à la Chambre des communes ou de présenter sa candidature à l'élection générale suivante, et que ces infractions relèvent des cours provinciales.

LES PEINES PROPOSÉES

Les dérogations et les peines définies dans la Loi actuelle sont fort peu cohérentes. En général, les peines varient d'une amende maximale de 1 000 $ ou un an d'emprisonnement, en cas de procédure par voie sommaire, à une amende de 5 000 $ ou cinq ans de détention, en cas de mise en accusation. En ce qui concerne la fraude électorale, les violations sont souvent définies comme des « actes illégaux » ou des « manœuvres frauduleuses » et entraînent, en plus, la perte du droit de vote. En outre, les candidats et candidates ou les agents et agentes officiels peuvent perdre le droit de briguer les suffrages pendant cinq ou sept ans pour certains actes parmi lesquels figurent le vote illégal, l'abus d'influence, la corruption d'électeurs (à l'aide de nourriture ou d'alcool) et, pour les candidats et leurs agents, le dépassement délibéré des limites de dépenses électorales.

Les dispositions relatives aux peines devraient refléter la gravité des contraventions et des infractions, et inciter au strict respect de la *Loi électorale*. La Commission électorale et les tribunaux devraient disposer d'un éventail de peines variant en fonction de la gravité de la violation. Il pourrait s'agir par exemple d'une amende de 100 $ par jour pour les candidats et de 1 000 $ par jour pour les partis qui n'auraient pas produit leur rapport postélectoral dans les délais prescrits ou encore, d'une amende fixée en pourcentage (100 %, 200 %) du montant dépensé au-dessus de la limite des dépenses électorales permises. Ces délais pourraient être prorogés pour des motifs valables, mais uniquement sur demande adressée à la Commission. Quant aux peines de nature administrative, la Commission devrait par exemple pouvoir retirer à un parti enregistré le droit de délivrer des reçus d'impôt pour les dons politiques si, après un certain délai suivant la date limite, ce parti n'a toujours pas présenté son rapport. Dans les cas les plus graves, la Commission pourrait aller jusqu'à radier le parti.

Dans le volume 3 de notre rapport, nous présentons une proposition de législation qui étendrait la portée des mécanismes de contrôle actuels en imposant notamment des exigences de divulgation financière aux agents et agentes de circonscription, aux agents financiers des candidats et candidates à la direction ainsi qu'aux aspirants et aspirantes à l'investiture. Nous proposons par ailleurs des dispositions concernant la présentation de rapports annuels et de déclarations financières par les partis politiques enregistrés, les associations de circonscription enregistrées et les fondations des partis. Les sanctions prévues à la *Loi électorale* s'appliqueraient également

aux individus et aux groupes qui dépassent le maximum autorisé de 1 000 $ pour les dépenses indépendantes (voir le chapitre 6 du volume 1). Dans notre proposition de législation, nous présentons l'ensemble des dérogations à la *Loi électorale* en distinguant les contraventions des infractions, et en indiquant dans chaque cas les peines correspondantes.

L'emprisonnement

Lorsque les tribunaux jugeront les infractions électorales, ils devront pouvoir imposer des amendes plus élevées et des peines d'emprisonnement, et retirer aux contrevenants le droit de se présenter aux élections ou de siéger à la Chambre des communes. Ces peines existent déjà dans la Loi actuelle, mais elles sont rarement appliquées. Il conviendrait de les conserver pour souligner la gravité des infractions et pour dissuader toute personne de chercher à fausser intentionnellement le résultat d'une élection. De même, il conviendrait de prévoir des amendes équivalant à 200 % des dépenses excédentaires d'un candidat ou une candidate ou d'un parti. Par ailleurs, lorsque des infractions plus graves seraient soumises aux tribunaux, les amendes devraient être d'un montant bien supérieur à celles que pourrait imposer la Commission.

En général, nul ne peut être condamné à la prison sans avoir bénéficié de toutes les garanties d'un procès devant un tribunal. Les infractions électorales pouvant entraîner l'emprisonnement devraient donc être jugées exclusivement par les tribunaux.

Recommandation 2.8.2

Nous recommandons que seuls les tribunaux puissent imposer une peine d'emprisonnement en cas d'infraction électorale.

La perte des droits fondamentaux

Les dispositions de la Loi actuelle relatives aux « actes illégaux » et aux « manœuvres frauduleuses » sont archaïques et devraient être supprimées, tout comme le retrait automatique du droit de voter ou de briguer les suffrages. Parce que ces dérogations sont définies de manière stricte, les candidats et candidates et leurs agents et agentes officiels sont exposés à des peines plus lourdes que leurs concitoyens qui commettent d'autres actes contraires à la *Loi électorale*. Par ailleurs, les tribunaux n'ont aucune latitude pour adapter les peines aux circonstances du cas qui leur est soumis. Selon nous, il faut conserver la possibilité de retirer le droit de candidature, notamment aux candidats et candidates jugés coupables d'une grave infraction électorale. Pour la plupart d'entre eux, le risque d'une telle peine sera un facteur de dissuasion suffisant. Mais imposer cette interdiction pendant cinq ans ou sept ans, comme c'est le cas actuellement, est arbitraire : cela ne tient pas compte du nombre d'élections susceptibles d'avoir lieu durant cette période. Cette peine ne devrait donc s'appliquer que jusqu'à l'élection générale suivante, et seulement aux infractions portées devant les tribunaux[2].

Quant au retrait du droit de vote, ce n'est plus une sanction acceptable aujourd'hui. Comme nous le recommandons au chapitre 2 du volume 1, seuls les détenus et détenues coupables d'une infraction entraînant l'emprisonnement à vie et condamnés à au moins dix ans de détention devraient être privés du droit de vote. Par contre, il est tout à fait approprié de priver du droit de candidature les personnes qui tentent de fausser intentionnellement le résultat d'une élection. Il s'agit en effet d'une limite raisonnable, dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, puisque cette sanction s'applique à des individus qui ont attenté délibérément à l'intégrité du processus électoral.

Recommandation 2.8.3

Nous recommandons :

a) que les notions d'acte illégal et de manœuvre frauduleuse, ainsi que les peines correspondantes, soient retirées de la *Loi électorale du Canada;*
b) que, parmi les peines prévues dans la Loi, soit maintenue la perte du droit de briguer les suffrages et du droit de siéger à la Chambre des communes, mais pour une seule élection générale fédérale et seulement pour les infractions relevant de la compétence des tribunaux; et
c) que nul ne soit privé du droit de vote pour avoir violé la *Loi électorale*.

LES PROCÉDURES DE PLAINTE ET D'ENQUÊTE

Les délais de plainte

À l'heure actuelle, la *Loi électorale* exige que toutes les plaintes soient adressées à Élections Canada dans les six mois suivant l'infraction présumée, et que les poursuites soient engagées dans les dix-huit mois suivant le dépôt de cette plainte ou suivant la date « où cette action ... aurait d'abord pu être intentée ou entamée ». Cette disposition vise les cas où l'infraction n'est découverte qu'après un certain temps.

Les candidats et candidates disposent de quatre mois après une élection pour produire leur rapport de dépenses électorales. Par conséquent, des poursuites concernant une élection en particulier peuvent être intentées jusqu'à deux ans après celle-ci, soit à mi-chemin du cycle électoral normal de quatre ans. La période prévue pour le dépôt des plaintes nous paraît adéquate, mais non le délai prescrit pour les poursuites : celui-ci devrait être réduit à un an à partir du dépôt de la plainte. Cela nous semble raisonnable dans la mesure où le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites disposerait de son propre personnel d'enquête et pourrait, au besoin, engager d'autres personnes à titre temporaire après les élections.

Enfin, pour renforcer la confiance du public envers le système de surveillance et de contrôle, il importe d'indiquer au plaignant ou à la plaignante, dans tous les cas, si des poursuites seront ou non intentées.

Recommandation 2.8.4

Nous recommandons :

a) que le délai pour déposer des plaintes relatives à toute violation de la *Loi électorale du Canada* reste fixé à six mois après la violation, mais que le délai pour intenter des poursuites soit réduit à un an après le dépôt de la plainte ou la découverte de la violation; et

b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites étudie toute plainte concernant les activités visées par la *Loi électorale*, et décide si une enquête s'impose; dans la négative, qu'il ou elle informe le plaignant ou la plaignante de sa décision et des raisons qui l'ont motivée.

Les enquêtes

Lors de nos audiences, certains ont exprimé des réserves au sujet du fait que la Gendarmerie royale du Canada mène des enquêtes en matière électorale. Nous partageons leur point de vue. Le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites devrait être investi d'un pouvoir d'enquête suffisant pour ne pas faire appel aux corps policiers, sauf dans les cas les plus graves, exigeant des compétences extérieures à la Commission. Par ailleurs, la police a besoin du mandat d'un ou une juge pour effectuer des fouilles et des saisies; la même règle devrait s'appliquer à la Commission.

En raison du caractère compétitif des campagnes électorales, des accusations injustifiées sont souvent lancées contre des candidats ou candidates, ou contre des partis. Afin de garantir la crédibilité du processus de surveillance, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites ne devrait pas être obligé de donner suite à des plaintes anonymes. En revanche, il devrait avoir la latitude nécessaire pour mener des enquêtes à partir de plaintes fondées sur des informations pertinentes émanant du personnel de la Commission ou d'autres sources.

La personne visée par la plainte pourrait en être informée avant l'enquête. Le directeur des enquêtes et des poursuites pourrait toutefois commencer son enquête sans prévenir l'intéressé, s'il estime cela nécessaire pour ne pas compromettre l'enquête. Par souci de justice, il devra cependant prévenir l'intéressé à la fin de l'enquête, et lui communiquer les résultats avant d'entreprendre toute autre démarche. Enfin, lorsqu'une personne doit être poursuivie devant la Commission électorale ou devant les tribunaux, elle a le droit de prendre connaissance, avant le début de la procédure, de toutes les informations que le directeur des enquêtes et des poursuites a recueillies et qu'il compte utiliser dans sa poursuite.

Recommandation 2.8.5

Nous recommandons :

a) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit investi du pouvoir d'enquêter au sujet de toute violation de la *Loi électorale du Canada*, et que le personnel d'enquête de la Commission électorale du Canada soit habilité à effectuer des fouilles et des saisies, sous réserve de l'autorisation d'un ou une juge;

b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites puisse demander l'aide d'un corps policier seulement afin d'enquêter sur les dérogations les plus graves, pour lesquelles il n'aurait pas lui-même les compétences requises;

c) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites ne soit pas tenu de donner suite aux plaintes anonymes, mais qu'il soit autorisé à ouvrir des enquêtes à partir d'informations pertinentes provenant de son personnel ou d'autres sources;

d) que toute personne faisant l'objet d'une plainte en soit informée avant ou durant l'enquête, à moins que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites n'estime que cela nuirait à l'enquête; et

e) que toute personne ou tout parti qui doit être poursuivi devant la Commission électorale ou devant les tribunaux soit mis au courant, avant le début de la procédure, de toutes les informations que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites a recueillies et compte utiliser dans sa poursuite.

LES ACCORDS D'EXÉCUTION DE SANCTION

Nous sommes persuadés qu'il n'est pas nécessaire de traiter toutes les dérogations à la *Loi électorale* de la façon traditionnelle. Puisque ces dernières sont surtout de nature administrative, nous proposons qu'elles soient réglées principalement par la Commission électorale du Canada plutôt que par les tribunaux. C'est dans ce cadre que nous recommandons l'instauration d'un mécanisme permettant des accords d'exécution de sanction.

Aux États-Unis, la Federal Election Commission (FEC) a élaboré un programme en ce sens (« voluntary compliance ») pour son règlement sur la divulgation en matière de financement politique; de nombreux États ont adopté une formule semblable. Lorsqu'il y a violation de la loi, le personnel de la FEC peut tenter d'en arriver à un accord à l'amiable au lieu de porter l'affaire devant les tribunaux, sous réserve de l'approbation de la Commission. Celle-ci rend public tout accord, à la fois à Washington et dans la région où la dérogation a été commise, en divulguant des détails sur le

contrevenant, la nature de la violation et la peine convenue. La FEC ne peut que valider des projets d'accord. Lorsqu'un accord n'est pas possible ou n'est pas approuvé par la Commission, l'affaire est portée devant les tribunaux. Selon la FEC, moins de 5 % des plaintes recevables sont traitées par les tribunaux, 95 % d'entre elles étant réglées à l'amiable.

Pour la Federal Election Commission, cette formule présente un double avantage : elle garantit davantage le règlement des plaintes et, s'il y a poursuite, exige moins de ressources. Elle permet aussi d'éviter de longues procédures. En revanche, elle ne s'applique pas aux violations pénales de la législation électorale des États-Unis, qui ne relèvent pas de la FEC. Nous proposons le même principe pour la Commission électorale du Canada.

À nos audiences, l'actuel directeur général des élections ainsi que son prédécesseur ont préconisé que la procédure de règlement des plaintes en matière électorale s'inspire de celle de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La Commission canadienne des droits de la personne offre en effet un bon exemple de programme fédéral fondé sur un principe similaire. Le personnel d'enquête de cet organisme tente de régler à l'amiable la plupart des plaintes. Ce n'est qu'en dernier recours que la Commission s'adressera à un tribunal. En 1989, grâce à cette approche, 60 % des plaintes recevables ont pu être réglées de gré à gré.

La mise en place d'un mécanisme permettant des accords d'exécution de sanction permettrait de régler les cas de contravention électorale de façon juste et efficace. Si le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites avait le pouvoir de négocier des ententes à l'amiable relatives aux contraventions à la *Loi électorale*, la procédure serait la suivante :

1. Le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites communiquerait à toute personne faisant l'objet d'une enquête les résultats de celle-ci. Le cas échéant, il informerait la personne intéressée de la possibilité de conclure une entente à l'amiable prévoyant la publication des détails de l'enquête et de la peine proposée. Puis le directeur ou la directrice entreprendrait de négocier un accord d'exécution de sanction. Les peines prévues dans le cas d'un tel accord ne seraient pas plus lourdes que si l'affaire avait été jugée par la Commission. C'est pourquoi cette procédure ne s'appliquerait qu'aux contraventions électorales (et non aux infractions).
2. En cas d'entente, l'accord serait examiné de manière impartiale par un ou une commissaire nommé par le président ou la présidente de la Commission.
3. Si le ou la commissaire validait l'accord, celui-ci serait ensuite approuvé par la Commission, qui divulguerait, le cas échéant, le nom de la personne ou du parti concerné, la nature de la contravention et la peine infligée. L'accord aurait force exécutoire au même titre qu'une ordonnance de la Commission.

4. Si le ou la commissaire rejetait l'accord, la Commission serait saisie de l'affaire. Le ou la commissaire ayant étudié l'accord, l'accord serait exclu du comité chargé de juger la plainte.

Avec un tel mécanisme, il ne serait plus nécessaire d'intenter des poursuites pour chacune des dérogations. L'application de la Loi gagnerait aussi en efficacité. Par ailleurs, il serait officiellement reconnu que bien des violations de la Loi sont de nature administrative et résultent davantage de l'inexpérience ou de la négligence que d'une intention coupable.

Recommandation 2.8.6

Nous recommandons :

a) qu'en cas de contravention électorale, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit habilité à négocier à l'amiable un accord d'exécution de sanction, sous réserve de l'approbation d'un ou une commissaire de la Commission électorale du Canada;
b) que la personne accusée de la contravention soit avisée de la possibilité de conclure un tel accord;
c) que le président ou la présidente de la Commission électorale charge un ou une commissaire de vérifier l'entente négociée;
d) que, si le ou la commissaire valide l'entente, on divulgue le nom de la personne et du parti concerné ainsi que la nature de la contravention et de la peine; et que l'entente soit exécutoire au même titre qu'une ordonnance de la Commission;
e) qu'en cas de rejet par le ou la commissaire, la Commission soit saisie de l'affaire; et
f) que tout commissaire ayant examiné une entente soit exclu du comité de la Commission chargé de juger l'affaire.

LES POURSUITES

Comme nous l'expliquons au chapitre 7 du volume 1, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites serait habilité à décider, en cas de plainte, s'il y a lieu de prendre des mesures. Dans l'affirmative, il ou elle pourrait, soit négocier un accord d'exécution de sanction, soit intenter une poursuite devant la Commission électorale ou les tribunaux.

Si un accord d'exécution est exclu, par exemple en raison de la nature ou de la gravité de l'acte visé, ou parce qu'un accord n'a pu être négocié, le directeur ou la directrice devra intenter une poursuite devant la Commission ou les tribunaux, selon qu'il s'agit d'une contravention ou d'une infraction. Si elle est intentée devant la Commission, le président ou la présidente de celle-ci devra désigner un comité, composé d'au moins un ou une

commissaire. Si plus d'un commissaire est nommé, le président ou la présidente de ce tribunal sera choisi par le président ou la présidente de la Commission électorale.

Recommandation 2.8.7

Nous recommandons :

a) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites décide si des mesures doivent être prises à la suite d'une plainte et, dans l'affirmative, si il ou elle entreprendra de négocier un accord d'exécution de sanction ou si il ou elle intentera une poursuite, soit devant la Commission électorale du Canada, soit devant les tribunaux;

b) que, si un accord d'exécution de sanction ne peut pas être conclu ou n'est pas approprié aux circonstances, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites intente une poursuite devant la Commission électorale ou devant les tribunaux; et

c) que, lorsque le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites intente une poursuite devant la Commission électorale, le président ou la présidente de la Commission constitue, pour siéger comme tribunal, un comité composé d'au moins un ou une commissaire; et qu'il nomme un président ou une présidente à la tête de ce tribunal si ce dernier compte plus d'un commissaire.

LA CONFIDENTIALITÉ

Élections Canada a pour politique de traiter de façon strictement confidentielle les plaintes relatives aux élections. Il en est de même pour les corps policiers chargés d'affaires criminelles : normalement, l'identité du suspect n'est divulguée que si la personne est accusée. Cette politique devrait être maintenue pour toute violation de la *Loi électorale*. La Commission électorale devrait garder confidentielles les plaintes et les enquêtes jusqu'à ce qu'elles soient réglées à l'amiable ou qu'une poursuite soit intentée. Cependant, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites devrait être autorisé à divulguer des renseignements sur la plainte lorsque la personne qui aurait fait l'objet de l'enquête demanderait la publication d'une déclaration attestant que la plainte n'était pas fondée.

Aux États-Unis, la Federal Election Commission a pour politique de divulguer toutes les plaintes après leur rejet ou leur règlement. Le nom du plaignant et celui de la personne ou du parti faisant l'objet de la plainte, ainsi que la nature de celle-ci, sont systématiquement rendus publics à cette étape. Mais la publication du nom du plaignant peut dissuader certaines personnes de déposer des plaintes dans le domaine électoral. Le dévoilement

des détails concernant une plainte irait d'ailleurs à l'encontre des coutumes canadiennes en matière d'enquêtes judiciaires; nous ne saurions donc recommander une telle mesure.

Recommandation 2.8.8

Nous recommandons que les plaintes et les enquêtes restent confidentielles à moins qu'elles aient été soumises à la Commission électorale du Canada ou aux tribunaux pour jugement; ou qu'elles aient été réglées par un accord d'exécution de sanction; ou que la personne ou le parti visé par la plainte ne demande leur divulgation.

NOTES

1. En 1978, dans la cause *R. c. City of Sault Ste Marie*, la Cour suprême du Canada a établi la distinction entre les infractions criminelles et réglementaires; elle a également divisé les infractions réglementaires en deux catégories, selon qu'elles relevaient de la responsabilité stricte ou absolue. Plus récemment, dans la cause *R. c. Wholesale Travel Group Inc.* 1989, elle a statué que l'existence de ces catégories ne contrevenait pas à la *Charte canadienne des droits et libertés*, et a réaffirmé l'importance des distinctions établies entre divers types d'infractions et de responsabilités. À ce sujet, le juge Cory a déclaré :

   > Il s'ensuit que les infractions réglementaires et les crimes expriment deux concepts de faute différents. Étant donné que les infractions réglementaires ne visent pas principalement la conduite elle-même mais plutôt ses conséquences, on peut penser que la déclaration de culpabilité relative à une infraction réglementaire comporte un degré de culpabilité considérablement moins important qu'une déclaration de culpabilité relative à un crime proprement dit. Le concept de faute en matière d'infractions réglementaires repose sur une norme de diligence raisonnable et, comme tel, ne suppose pas la même réprobation morale que la faute criminelle. La déclaration de culpabilité d'un défendeur relativement à une infraction réglementaire n'indique rien de plus que le fait que celui-ci n'a pas respecté la norme de diligence prescrite. (1991, 4)

2. Nous recommandons au chapitre 3 du volume 1 qu'une personne perde son droit de siéger à la Chambre des communes si elle ne dépose pas son rapport de dépenses électorales auprès de la Commission électorale dans les délais prescrits et qu'une personne ne puisse se présenter à une élection si à la date des mises en candidature elle n'a pas soumis son rapport de dépenses électorales pour une élection précédente. Ces dispositions doivent être prévues explicitement dans la Loi.

9

LA DÉMOCRATIE DIRECTE DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL

INTRODUCTION

L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX partis et la montée des groupes d'intérêt donnent à penser que de nombreux Canadiens et Canadiennes mettent en doute la représentativité de leurs institutions politiques. Celles-ci ne tiendraient pas suffisamment compte, selon eux, de leurs points de vue et de leurs intérêts. Les recommandations que nous formulons dans les volumes 1 et 2 réaffirment le rôle du citoyen dans notre démocratie. Elles répondent directement à bien des préoccupations concernant le processus électoral et la primauté des partis au sein de notre système politique. Avec le renforcement des institutions du gouvernement représentatif, les citoyens et citoyennes auront à leur disposition les moyens politiques pour concilier des points de vue et des intérêts divergents.

Mais une autre approche serait possible, axée sur ce que l'on a coutume d'appeler la « démocratie directe ». Les partisans de la démocratie directe font valoir que la révocation des élus et élues, les référendums et les initiatives populaires permettent aux simples citoyens d'influer davantage sur la manière dont ils sont gouvernés. Cette idée s'inspire en partie d'opinions populistes critiques de certains mécanismes et certaines traditions du régime parlementaire canadien. C'est le cas surtout de la discipline de parti, qui lie les députés et députées de chaque formation politique. Dans l'esprit de bien des gens, cette règle empêche les parlementaires de représenter adéquatement les intérêts de leurs électeurs et électrices. Bien que les instruments de la démocratie directe puissent permettre aux citoyens et citoyennes de mieux exprimer leurs préférences politiques et d'évaluer leurs représentants en dehors des élections, ils sont beaucoup moins aptes à servir et à représenter les multiples intérêts des particuliers. Il s'agit là d'une responsabilité fondamentale de tout gouvernement démocratique.

Les pressions populistes au Canada sont plus fortes qu'elles l'ont jamais été depuis les années 20 et 30. À cette époque, des mouvements ouvriers et agricoles ont remporté des élections aux niveaux fédéral et provincial en critiquant les partis, en dénonçant les piliers traditionnels du pouvoir politique et économique, et en promettant de donner aux citoyens un rôle central dans le gouvernement. On proclamait l'avènement de la démocratie directe. Cependant, si ces premiers mouvements populistes ont bien mené à une restructuration du système de partis au pays, ils n'ont pas tenu leurs

promesses d'assurer une gestion économique et politique à caractère plus populiste. Mais voilà que les idées populistes refont surface, et que les instruments de la démocratie directe sont proposés à nouveau comme antidotes au régime actuel de gouvernement représentatif.

Ces instruments sont au nombre de trois : la révocation, l'initiative populaire et le référendum. La *révocation* permet aux électeurs et électrices de se prononcer sur le renvoi d'un élu ou une élue avant la fin de son mandat. L'*initiative populaire* ou le *référendum d'initiative populaire*, appelé aussi initiative directe, permet à l'électorat de proposer des lois par le biais d'une pétition. Si le nombre requis d'électeurs signent cette pétition, le projet de loi est soumis directement au vote de la population. Quant aux *référendums*, ils peuvent être de type exécutoire ou consultatif. Dans le cas des référendums à force exécutoire, l'assemblée législative doit soumettre un texte de loi à la ratification populaire. Les électeurs expriment leur accord ou leur opposition en répondant à une question précise à cet effet sur le bulletin de vote. Ce type de référendum est employé dans divers États pour ratifier les modifications constitutionnelles. Les référendums consultatifs sont utilisés à la discrétion de l'assemblée législative, pour sonder l'opinion sur des questions controversées ou exceptionnelles.

Même si les mécanismes de la démocratie directe permettent aux citoyens et citoyennes de participer aux activités gouvernementales, ils ne relèvent pas forcément de notre mandat. Dans le présent chapitre, nous nous bornons donc à étudier deux instruments – la révocation et la tenue simultanée de référendums et d'élections générales fédérales – qui ont un effet direct sur le processus électoral canadien.

L'HISTOIRE DE LA DÉMOCRATIE DIRECTE AU CANADA

En Amérique du Nord, les instruments de la démocratie directe ont commencé à susciter un réel intérêt dans les années 1890 et au début des années 1900, avec la montée du mouvement populiste dans les États du Midwest américain. Les populistes, dirigés par des groupes d'agriculteurs et d'ouvriers, dénonçaient les assemblées législatives des États en soutenant que le processus législatif était sous la coupe du grand patronat et des classes fortunées. Pour eux, les législateurs étaient vendus aux puissances financières et ne se souciaient guère de leurs électeurs. Les populistes réclamaient la démocratie directe afin d'accroître l'influence des citoyens sur le gouvernement et de corriger les lacunes du processus législatif. Ils voyaient la révocation, en particulier, comme un moyen d'écarter les politiciens corrompus. Effectivement, la corruption des élus était alors très répandue dans les États du Midwest, ce qui amena de nombreux citoyens à mettre en doute l'intégrité du gouvernement représentatif (Cronin 1989). De 1890 à 1920, les candidats populistes remportèrent un grand nombre de sièges aux élections législatives de ces États et près de la moitié de ces derniers promulguèrent des lois autorisant le recours à la révocation, au référendum et à l'initiative populaire.

Les groupements d'agriculteurs des provinces des Prairies considéraient d'un bon œil le mouvement populiste américain. D'ailleurs, leur direction était influencée par des immigrants venus des États-Unis. Mais contrairement à leurs homologues américains, les populistes canadiens se sont appuyés au début sur les partis traditionnels pour réaliser leurs réformes. Comme l'historien W.L. Morton le fait observer, les gouvernements des Prairies « ont accepté la plus grande partie du programme des agriculteurs ... entre 1911 et 1919, si bien qu'ils sont rapidement devenus, pour ainsi dire, des gouvernements d'agriculteurs » (Morton 1967, 31). Au Manitoba, le Parti libéral provincial adopta presque intégralement les programmes des agriculteurs. « En Saskatchewan », affirme encore Morton, « les céréaliers dominaient la vie économique et politique de la province, et le gouvernement n'avait guère d'autre tâche que d'adapter l'administration et la législation aux exigences des mouvements des fermiers [Morton 1967, 34–35]. » En Alberta, les groupements d'agriculteurs, moins portés à s'accommoder des partis traditionnels, étaient davantage engagés dans l'action politique indépendante.

Par suite des pressions des mouvements agricoles et de leurs attaques contre le régime de partis, chacune des provinces de l'Ouest promulgua des lois relatives à la « législation directe ». Entre 1913 et 1919, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba autorisèrent les référendums et les initiatives populaires. Toutefois, la loi de 1919 instaurant la législation directe en Colombie-Britannique ne fut jamais promulguée par le Cabinet provincial. Une loi similaire en Saskatchewan fut rejetée par référendum en 1913. Au Manitoba, une loi semblable fut déclarée anticonstitutionnelle en 1919 par le Comité judiciaire du Conseil privé. Celui-ci jugea qu'elle excluait le lieutenant-gouverneur du processus législatif puisqu'elle permettait la promulgation, sans son consentement, de lois issues d'initiatives populaires. En effet, le paragraphe 92(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* (devenu l'article 41 dans la *Loi constitutionnelle de 1982*) interdisait aux assemblées législatives provinciales de modifier unilatéralement les pouvoirs du lieutenant-gouverneur. Enfin, la loi instaurant la législation directe en Alberta n'a jamais été utilisée et fut abrogée en 1958 par le gouvernement créditiste de E.C. Manning.

Ainsi, les partis traditionnels n'ont jamais adopté complètement les réformes progressistes et souvent radicales que préconisaient les groupements d'agriculteurs. Dans les provinces de l'Ouest, le Parti libéral et le Parti conservateur étaient fréquemment dominés par leurs homologues fédéraux, moins réceptifs aux exigences économiques et politiques des agriculteurs. Le mouvement agraire canadien comprenait différentes factions populistes, mais celles-ci partageaient une même aversion pour les partis politiques et leur tradition de discipline (Laycock 1990). À leurs yeux, les Partis libéral et conservateur, et par conséquent le gouvernement fédéral, étaient sous la coupe des puissances économiques de l'est du pays et demeuraient donc indifférents aux besoins des agriculteurs et des travailleurs.

Aussi ce mouvement s'est-il constitué en groupes politiques – au niveau provincial, les United Farmers (Agriculteurs unis) et, au niveau fédéral, le Parti progressiste – en vue de concurrencer les deux partis traditionnels. Entre 1919 et 1921, les United Farmers remportèrent des élections en Ontario et en Alberta et devinrent l'opposition officielle dans plusieurs provinces. Au niveau fédéral, le Parti progressiste gagna 65 sièges à l'élection générale de 1921, ravissant aux conservateurs la place de deuxième « parti » au Parlement.

Par rapport aux populistes américains, les United Farmers et les Progressistes étaient moins critiques envers la démocratie représentative et beaucoup moins attachés aux instruments traditionnels de la démocratie directe. Ce qui leur importait, c'était la manière dont les législateurs représentaient leurs commettants. Les populistes canadiens, contrairement à leurs homologues américains, adhéraient aux notions de « gouvernement représentatif de divers groupes » et de « démocratie par délégation »; pour eux, les éléments fondamentaux de la vie politique devaient être les groupes économiques ou les classes sociales plutôt que les partis politiques. Ainsi, le régime de partis pourrait être remplacé par des organisations politiques représentant diverses professions ou industries. Chacune de ces organisations élirait ses propres représentants à l'assemblée législative. Les organisations de professions tiendraient des réunions locales où les adhérents délibéreraient, avant d'informer leurs élus des positions à adopter. Ceux-ci rendraient compte à leurs commettants par le biais d'associations communautaires non partisanes; le Cabinet et le groupe parlementaire du parti ne seraient que des intervenants secondaires dans cette structure.

En 1919, les United Farmers furent portés au pouvoir en Alberta et en Ontario. Ceux de l'Ontario furent battus à l'élection suivante; leurs homologues albertains restèrent au pouvoir jusqu'en 1935, année où le Crédit social leur infligea une défaite. Le Crédit social, comme les United Farmers of Alberta (UFA), remporta les élections avec un programme qui s'opposait au gouvernement de parti et de cabinet.

Bien qu'ils soient apparus à la même époque, les mouvements populistes du Canada et des États-Unis ont influencé le processus politique de leur pays de façon différente. Le populisme américain en appelait à l'individualisme, primordial dans la culture politique des États-Unis. Ses adeptes voulaient que les citoyens puissent se prononcer directement sur les questions politiques importantes, quelle que soit la capacité de leur gouvernement de représenter l'intérêt public.

Pour leur part, les populistes canadiens adaptaient les théories et les instruments de la démocratie directe aux valeurs plus collectivistes qui marquaient la culture politique canadienne. Aussi les gouvernements formés par les United Farmers et le Crédit social en Alberta restaient-ils attachés aux principales caractéristiques du gouvernement représentatif. Ils voulaient surtout s'assurer que les partis politiques et le gouvernement de cabinet n'empêchent pas les législateurs de représenter directement leurs électeurs (Mac Donald 1991 CR).

Néanmoins, durant les deux années suivant leur arrivée au pouvoir, les United Farmers et le Crédit social prirent conscience que le gouvernement de cabinet et de parti leur offrait les institutions nécessaires pour mettre en œuvre leurs politiques et leurs programmes. Selon C.B. Macpherson, les représentants de l'UFA reconnaissaient que leur mouvement devait :

> prouver qu'il était capable de gouverner et d'administrer les finances de la province... Pour faire aboutir l'action politique indépendante, il leur fallait appuyer leur gouvernement; pour appuyer leur gouvernement, ils devaient renoncer aux principes de gouvernement représentatif de divers groupes, qui étaient en contradiction avec le système de Cabinet. Plus précisément, la responsabilité première de l'élu envers son association de circonscription devait s'effacer devant l'obligation de préserver le gouvernement, c'est-à-dire sa responsabilité envers le Cabinet. (Macpherson 1962, 80)

Ainsi, même lorsque des mouvements politiques accèdent au pouvoir en prônant la démocratie directe, l'histoire montre que les contraintes du gouvernement sont difficilement compatibles avec des mécanismes tels que la révocation, le référendum ou l'initiative populaire.

LES RÉFÉRENDUMS AU CANADA

Au cours de nos audiences publiques, un petit nombre d'intervenants et intervenantes se sont prononcés en faveur de référendums nationaux et d'initiatives populaires nationales. Certains ont proposé que les référendums se tiennent le jour du scrutin. Comme la question relève indirectement de notre mandat, nous avons choisi de l'examiner.

Un total de 44 référendums consultatifs ont eu lieu dans les provinces canadiennes, dont 31 dans les quatre provinces de l'Ouest. Aucune province n'a organisé de référendum à force exécutoire et le Nouveau-Brunswick n'a jamais tenu quelque référendum que ce soit. La plupart des consultations portaient sur l'interdiction de la vente de boissons alcoolisées et sur l'adoption ou le rejet de l'heure d'été. Sur les 44, 31 datent d'avant 1945.

Un petit nombre de référendums ont eu lieu au cours des dix dernières années. Ainsi le Québec a tenu, le 20 mai 1980, un référendum sur la souveraineté-association. Dans cette province, la loi exige que les référendums soient organisés et dirigés par un conseil composé de trois juges de la Cour provinciale. Les questions posées sont proposées par le Cabinet et approuvées par l'Assemblée nationale. Les particuliers et les groupes désireux de participer au débat référendaire doivent le faire par l'intermédiaire d'organismes cadres (le comité pour le « oui » et le comité pour le « non »). « À l'exception ... de la Grande-Bretagne, lors du référendum de 1975 sur le Marché commun, aucune autre démocratie n'a tenu de référendum en l'encadrant de cette façon », affirme Boyer (1982, 206). Au Québec, il est interdit aux partis politiques et aux groupes de pression de dépenser de

l'argent ou de faire activement campagne indépendamment de l'organisme cadre. Les règles régissant les dépenses de campagne référendaire sont analogues à celles des élections provinciales au Québec.

En 1982, les Territoires du Nord-Ouest ont organisé un référendum pour déterminer si l'on devait ou non diviser les territoires en régions, dont l'une serait composée en majorité d'Autochtones. En 1987, les habitants et habitantes du nord du Québec, pour la plupart inuit, se sont prononcés sur le mode d'élaboration de la constitution de leur assemblée régionale. La campagne référendaire fut organisée par le directeur général des élections du Québec, qui se servit de la structure provinciale utilisée pour les référendums. En 1988, la population de l'Île-du-Prince-Édouard a été consultée sur l'opportunité de construire une chaussée maritime entre son île et le Nouveau-Brunswick.

La Colombie-Britannique et la Saskatchewan ont toutes deux adopté récemment des lois concernant les référendums. Dans les autres provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec, ces consultations sont assujetties soit à des lois spécifiques, soit à la loi électorale provinciale. La plupart des provinces sont dotées de lois qui autorisent la tenue de référendums et de plébiscites aux niveaux local et municipal.

Le *Referendum and Plebiscite Act* (loi sur les référendums et les plébiscites) de la Saskatchewan autorise le Cabinet provincial à soumettre des questions, à sa discrétion, à la consultation populaire. Si une réponse recueille plus de 60 % des voix, le résultat est exécutoire, à condition qu'au moins 50 % des personnes ayant droit de vote aient pris part au scrutin. Par ailleurs, si au moins 15 % des électeurs et électrices inscrits lors de la plus récente élection générale tenue en Saskatchewan demandent, par voie de pétition, qu'une question spécifique fasse l'objet d'un référendum, le gouvernement doit acquiescer. Les résultats de ce type de référendums n'ont toutefois pas force exécutoire. Si une campagne référendaire chevauche une élection générale, l'article 12 du *Referendum and Plebiscite Act* prévoit que « toutes les dépenses engagées par un parti politique enregistré ou par un candidat pour appuyer ou contrer une question soumise aux électeurs ... sont considérées comme des dépenses électorales ».

En septembre 1991, le premier ministre de la Saskatchewan a annoncé que trois questions référendaires seraient posées à titre consultatif lors de l'élection provinciale prévue pour le 21 octobre 1991. Ces questions devaient porter sur la législation en matière d'équilibre budgétaire, sur l'opportunité de soumettre à des référendums provinciaux d'éventuelles modifications à la Constitution canadienne et, enfin, sur l'opportunité de faire payer les avortements par le gouvernement de la Saskatchewan[1].

En juillet 1990, l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique adoptait la Loi 55, appelée le *Referendum Act*. Selon cette loi, les questions soumises à un référendum sont déterminées par le Cabinet provincial. Si une réponse recueille plus de 50 % des suffrages, le résultat est « exécutoire » pour le gouvernement qui organise le référendum, bien que la loi n'oblige celui-ci qu'à

prendre les mesures nécessaires pour que la décision de l'électorat soit appliquée « le plus tôt possible ». Le gouvernement peut soumettre des questions à la consultation populaire quand bon lui semble : il serait donc tout à fait possible qu'un référendum ait lieu en même temps qu'une élection provinciale. La loi ne prévoit pas de référendums d'initiative populaire. En septembre 1991, la première ministre de la Colombie-Britannique a fait savoir que deux questions référendaires seraient posées lors du scrutin provincial du 17 octobre 1991. Elles portaient sur la révocation et l'initiative populaire, que la majorité des électeurs et électrices approuvèrent[2].

Le Canada a tenu deux référendums nationaux, communément appelés « plébiscites » à l'époque. Le premier, qui a eu lieu en 1898, portait sur l'interdiction de la vente d'alcool. Le gouvernement fédéral prit cette mesure sans précédent après l'échec de tous ses efforts pour résoudre cette question explosive, y compris le recours à une commission royale. Même si la prohibition jouissait de l'appui d'une faible majorité de la population, moins de la moitié des électeurs inscrits se rendirent aux urnes. De toute façon, les lois régissant la vente de boissons alcoolisées passèrent peu après dans le champ de compétence des provinces. En 1942, le gouvernement de Mackenzie King organisa un référendum sur le service militaire obligatoire au Canada. La question, qui ne faisait nulle mention de la conscription, était ainsi libellée : « Consentez-vous à libérer le gouvernement de toute obligation résultant d'engagements antérieurs restreignant les méthodes de mobilisation pour le service militaire ? » Ce référendum, qui a semé le désaccord, a fait l'objet de nombreuses études (Boyer 1982; Lemieux 1985).

Mais il a été question de référendums à d'autres moments de l'histoire canadienne. Ainsi, lorsqu'il était chef de l'opposition libérale, sir Wilfrid Laurier considérait le référendum, selon Boyer, « comme un moyen d'éviter l'affrontement entre le Canada anglais et le Québec à propos de la conscription durant la Première Guerre mondiale » (Boyer 1982, 52). Vers le milieu des années 60, on a de nouveau envisagé de recourir à un référendum lors de la négociation, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de la formule d'amendement constitutionnel Fulton-Favreau. Au cours des années, différents députés et députées ont tenté en vain de faire adopter une loi nationale sur les référendums en déposant des projets de loi d'initiative parlementaire. Le cas le plus récent est celui de Patrick Boyer, qui a déposé à l'automne 1989 le projet de loi C-257 visant à interdire la tenue simultanée de référendums et d'élections fédérales.

En 1978-1979, le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau proposa la *Loi sur le référendum au Canada*, prévoyant un référendum sur la Constitution. Lors de la dissolution du Parlement en mai 1979, ce projet de loi (C-9) est mort au feuilleton. En 1980-1981, le projet de réforme constitutionnelle initial du premier ministre Trudeau prévoyait le recours à des référendums nationaux pour modifier la Constitution. Mais l'idée fut abandonnée, plusieurs gouvernements provinciaux s'y étant opposés.

Récemment, d'autres propositions ont été faites en vue de prévoir la tenue de référendums nationaux pour ratifier des modifications à la Constitution. Une proposition en ce sens a été faite, entre autres, par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes coprésidé par Jim Edwards et l'honorable Gérald Beaudoin.

LES RÉFÉRENDUMS DANS D'AUTRES PAYS

Ce n'est pas une pratique courante des gouvernements nationaux que de recourir à des référendums, qu'ils soient consultatifs ou à force exécutoire, même si les gouvernements régionaux et municipaux de nombreux pays y font souvent appel. Néanmoins, la quasi-totalité des démocraties occidentales ont utilisé la formule du référendum au moins une fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le seul référendum national jamais tenu en Grande-Bretagne date de 1975. La question portait sur l'opportunité pour ce pays de demeurer membre de la Communauté économique européenne (CEE) : 67 % des Britanniques se prononcèrent en faveur du maintien de leur pays dans la CEE. La campagne référendaire fut menée par l'intermédiaire de deux organismes cadres chargés principalement de coordonner les campagnes du « oui » et du « non ». Ces organismes reçurent des subventions afin de mobiliser l'électorat britannique, mais le regroupement en faveur de la CEE bénéficia d'une meilleure organisation et d'un meilleur financement. L'élément peut-être le plus notable dans ce référendum, écrit Butler, « fut le désaccord toléré au sein du gouvernement : seize membres du Cabinet firent campagne pour le maintien dans la CEE et sept, contre. La règle de la solidarité ministérielle, qui veut que tous les ministres soutiennent la politique gouvernementale ou bien démissionnent, fut suspendue pour trois mois relativement à cette question. » Cette décision, poursuit-il, fut prise notamment pour empêcher que « le Parti travailliste ne se déchire en morceaux » en raison de ses divisions internes dans ce débat (Butler 1978, 214).

En France, le président de la République peut recourir à des référendums consultatifs sur des questions importantes relevant des affaires de l'État. En pratique, les référendums servent aussi à déterminer la crédibilité personnelle du président. Ainsi, Charles de Gaulle a démissionné en 1969 à la suite du rejet, lors d'un référendum national, de ses plans concernant la réforme du Sénat et la régionalisation des pouvoirs. Quant à l'Allemagne, les référendums y sont interdits par la Constitution, appelée « Loi fondamentale ». En effet, avant la Seconde Guerre mondiale, le régime nazi avait abusé de ce mécanisme afin d'obtenir le soutien du public pour des politiques controversées. C'est pourquoi, après la guerre, les rédacteurs de la nouvelle Constitution allemande ont considéré le référendum comme autoritaire et sujet à abus, au lieu d'y voir un instrument de contrôle démocratique populaire (Chandler et Siaroff 1991 CR). Les États-Unis, les Pays-Bas et Israël sont les trois seuls pays occidentaux à n'avoir jamais tenu de référendum national.

Quelques assemblées législatives nationales ont pour obligation constitutionnelle de tenir des référendums à force exécutoire. En Australie, en

Autriche, au Japon et en Irlande, c'est à l'électorat de sanctionner les modifications à la Constitution. En Australie, celles-ci doivent même être entérinées par une double majorité, soit par la majorité des électeurs et électrices de l'ensemble du pays et celle de l'électorat de quatre des six États. Depuis le début du siècle, une quarantaine de ces modifications ont été soumises à la population australienne, mais seulement huit d'entre elles ont obtenu la double majorité.

Très peu de pays permettent les référendums d'initiative populaire. Par ailleurs, la plupart des référendums, qu'ils soient consultatifs ou à force exécutoire, sont organisés par le gouvernement central ou national. La Suisse et l'Italie sont des exceptions notables à cet égard. À condition d'être au nombre de 100 000, les électeurs et électrices suisses peuvent demander par pétition qu'une loi adoptée par l'Assemblée législative fédérale soit soumise au peuple; la même procédure s'applique pour les modifications à la Constitution nationale. En Suisse, quantité de questions, allant du montant des pensions à la portée des lois sur l'environnement, ont une incidence constitutionnelle. En Italie, la population peut demander qu'une loi adoptée par l'Assemblée nationale lui soit soumise avant de prendre effet, mais cela se fait rarement.

Les États américains et la Suisse tiennent un plus grand nombre de référendums que tous les autres pays réunis. Dans 49 États américains, tout changement à la Constitution doit être entériné par référendum. Dans 25 d'entre eux, les électeurs et électrices inscrits peuvent présenter une requête à l'assemblée législative pour qu'un référendum sanctionne une loi déjà édictée. Le dépôt d'une pétition contenant le nombre requis de signatures suspend l'application de la loi jusqu'à ce que l'électorat se soit prononcé. Dans plusieurs États, les crédits gouvernementaux et les mesures d'urgence sont exemptés de la procédure référendaire. Dans 23 d'entre eux, on peut utiliser les référendums d'initiative populaire pour soumettre des projets d'amendements constitutionnels à l'électorat.

Les référendums et les initiatives populaires sont choses courantes en Arizona, dans le Colorado, dans le Dakota du Nord, dans l'Oregon et dans l'État de Washington, mais surtout en Californie. Selon Lee, c'est en effet en Californie que « l'institution [de l'initiative populaire] semble être aussi fermement enracinée dans la culture politique que le corps législatif lui-même. Il se pourrait d'ailleurs que ce mécanisme soit utilisé plus souvent et par un plus grand nombre de personnes dans cet État que dans toute autre société démocratique au monde [Lee 1978, 88]. » Lors des élections américaines de mi-mandat en novembre 1990, il y avait pas moins de 20 questions référendaires sur les bulletins de vote de la Californie. Chaque électeur et électrice inscrit avait reçu un livret de 144 pages exposant les arguments du « oui » et du « non » pour chacune de ces questions.

La Suisse tient des référendums nationaux et cantonaux, mais indépendamment des élections. Entre 1848 et 1990, elle a organisé environ 350 référendums nationaux. Les propositions du Parlement national présentées dans

le cadre de référendums à force exécutoire sont en général acceptées par l'électorat. Quant aux projets de loi soumis par des électeurs et électrices au moyen d'initiatives (qui requièrent 100 000 signatures recueillies en moins de dix-huit mois), ils sont en général rejetés par la population. Depuis l'introduction de la procédure d'initiative en 1891, seules huit propositions ont été ainsi entérinées (Sigg 1987, 32; Aubert 1978).

Certains éléments saillants des expériences californienne et helvétique méritent qu'on s'y attarde. Les taux de participation électorale sont très faibles en Californie : dans les années 80, ils étaient toujours inférieurs à 50 %. En Suisse, ils sont même passés à 47 % ces dernières années (Sigg 1987, 28). Des sondages révèlent que malgré le recours fréquent aux référendums, les non-votants de ce pays considèrent qu'il ne sert pas à grand-chose de voter. Ce sentiment très répandu d'« impuissance politique » semble une anomalie dans un pays où le rôle du citoyen est primordial dans le processus gouvernemental (Sigg 1987, 25).

Les partis politiques sont faibles en Californie et en Suisse. C'est pourquoi les référendums et les initiatives populaires y sont dominés par des intérêts très organisés qui prônent des projets de loi et des programmes spécifiques. En Californie, il n'y a aucune limite aux sommes d'argent que les groupes d'intérêt peuvent dépenser. Ceux-ci jouent un rôle clé dans l'inscription de questions sur les bulletins de vote; ils organisent et gèrent les campagnes pour les initiatives avec l'aide d'organisateurs professionnels rémunérés. En fait, comme le souligne Cronin, le processus des référendums dits d'initiative populaire est une « affaire de gros sous » dominée par les cabinets de relations publiques, les experts-conseils en médias, les maisons de sondage et les spécialistes de la publicité directe (Cronin 1989).

LES AVANTAGES ET LES INCONVÉNIENTS DES RÉFÉRENDUMS

Les référendums offrent quantité de possibilités intéressantes, qui contribuent à l'efficacité et à la crédibilité d'une démocratie représentative. Comme nous l'avons déjà souligné, les gouvernements peuvent s'en servir pour que les citoyens et citoyennes expriment directement leurs opinions sur des questions nationales importantes. De plus, les gouvernements seraient perçus comme plus imputables s'ils obtenaient un mandat précis des électeurs et électrices en dehors des élections. Un expert en la matière estime même qu'« on pourrait très bien considérer le référendum comme un mécanisme de contrôle démocratique populaire » (Johnson 1981, 26). Le bien-fondé des consultations populaires serait même, selon cet auteur, « renforcé par la complexité et l'isolement croissants du gouvernement moderne, qui font que bien des gens se sentent aliénés de leurs institutions politiques et se méfient des décisions qui sont prises en leur nom » (Johnson 1981, 26).

Les défenseurs des référendums font valoir par ailleurs que la ratification directe des lois par l'électorat rehausse la légitimité des politiques publiques et, partant, la confiance du public à l'égard du processus démocratique. Vincent Lemieux estime qu'un recours plus fréquent aux référendums

« permettrait peut-être de développer chez les Canadiens et Canadiennes un plus grand attachement aux institutions centrales du pays et un sentiment accru de participation à des décisions qui les concernent tous » (Lemieux 1985, 146).

Mais les référendums présentent aussi des inconvénients. D'abord, ils peuvent miner l'efficacité des gouvernements en tant que décideurs. En effet, au lieu de prendre leurs responsabilités au sujet de questions controversées ou explosives, les gouvernements peuvent utiliser la consultation populaire comme un faux-fuyant. Deuxièmement, selon Zimmerman, « les référendums s'appuient sur l'hypothèse peu réaliste que l'on peut répondre par un simple oui ou non à des questions complexes, et placent les défenseurs et les opposants d'une proposition en situation de confrontation » (Zimmerman 1986, 57). Par ailleurs, Butler et Ranney affirment qu'« ils n'offrent aucune possibilité de poursuivre la discussion sur d'autres solutions, aucun mécanisme pour rechercher le compromis qui serait accepté par le plus grand nombre. Par leur nature même, ils incitent à la confrontation plutôt qu'au compromis. [Ils] divisent la population entre vainqueurs et vaincus [Butler et Ranney 1978, 226]. » Enfin, en l'absence d'un cadre de réglementation approprié, ce mécanisme peut facilement tomber sous l'emprise de groupes d'intérêt fortunés.

LES RÉFÉRENDUMS ET LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES AU CANADA

L'examen du mécanisme référendaire comme prolongement des processus législatif et représentatif n'entre pas dans notre mandat. Les pages qui suivent ne traitent donc que du rôle des référendums dans le cadre de la réforme électorale.

Lors de nos audiences, plusieurs ont fait valoir que la tenue de référendums nationaux le jour du scrutin serait économiquement avantageuse. Les campagnes référendaires exigeant d'importantes dépenses, de l'ordre de celles engagées lors d'élections générales, l'on réaliserait des économies appréciables, à leur avis, si les questions de référendum étaient jointes aux bulletins de vote. Bien que la réduction des coûts liés à d'éventuelles campagnes référendaires soit un objectif louable, il ne faudrait toutefois pas surestimer les économies réalisables en faisant coïncider référendums et élections. Nous avons fait par ailleurs des recommandations qui réduiraient les frais de gestion d'une campagne d'élection générale. Plusieurs des réformes que nous préconisons pourraient également s'appliquer à des référendums nationaux, même si ceux-ci avaient lieu séparément. Les coûts occasionnés par ces campagnes seraient alors moins élevés que ne l'envisagent certains, quoiqu'ils restent considérables.

Ceux qui préconisent la tenue de référendums le jour du scrutin soutiennent que cette formule permettrait aux électeurs et électrices de se prononcer sur des politiques précises et que les gouvernements ainsi élus auraient des mandats plus explicites. Les citoyens et citoyennes, fait-on valoir, seraient également en mesure de participer de façon plus concrète et plus significative à la gestion publique.

Plusieurs de ceux qui réclament la tenue simultanée de référendums et d'élections reprochent aux partis de ne pas proposer de politiques claires en période électorale. Les référendums, croit-on, renseigneraient explicitement les partis sur l'appui populaire accordé à différentes politiques. Cela implique que si une question importante n'a pas été soumise à la consultation populaire, le gouvernement en place n'a pas le mandat d'agir. Plus précisément, nombre de ceux et celles qui appuient la tenue de référendums le jour du scrutin estiment que les partis ne tiennent pas suffisamment compte des préférences politiques exprimées par la plupart des Canadiens et Canadiennes. Dans le mémoire qu'il a présenté à la Commission, le Parti réformiste du Canada déclarait :

> On règle trop souvent les problèmes en faisant une concession à une région ou à un groupe de pression ou en tentant d'attirer les bonnes grâces d'une province. Le référendum garantit une résolution publique de la question. Quant aux débats, ils sont assujettis à la puissance décapante de l'examen public. Les doutes et les craintes que nourrissent beaucoup de Canadiens et Canadiennes à l'égard du processus gouvernemental seraient balayés par un référendum ou une consultation populaire. (Mémoire 1990, 6)

L'idée selon laquelle les partis ne proposent pas de politiques claires en période électorale doit être examinée à la lumière du contexte actuel. Lors d'élections récentes, par exemple, les partis ont présenté à la population des choix politiques précis sur de nombreuses questions de fond. Les différences entre le Parti progressiste-conservateur, le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique sont apparues le plus clairement dans leurs positions sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis à l'élection de 1988. Rappelant qu'« une élection n'est pas un référendum », Tom Kent explique que celle de 1988 a confirmé ce qui est ressorti de nombreuses élections récentes ainsi que des sondages d'opinion :

> Le public d'aujourd'hui, qui est relativement instruit, comprend mieux l'enjeu d'une élection que nombre de nos politiciens. Il ne s'agit pas de choisir les politiciens qui gouverneront selon leur bon jugement une fois élus. Il s'agit de choisir ceux dont les politiques révélées et les compétences apparentes correspondent le mieux à l'orientation politique générale souhaitée par la plupart des Canadiens pour les quatre années suivantes. (Kent 1989, 10–11)

L'objet des compétitions électorales est de donner périodiquement aux partis l'occasion de démontrer leur aptitude à proposer un large éventail de politiques et d'idées susceptibles de plaire à un grand nombre d'électeurs et électrices dans différentes régions du pays. Elles fournissent aussi à la population l'occasion d'évaluer la capacité de certains partis d'assumer les diverses responsabilités du gouvernement. En période électorale, les partis

sont tenus de se prononcer sur un grand nombre de questions. Un parti qui se contenterait de prendre position sur certaines questions référendaires ne fournirait pas un bon aperçu des idées qu'il soutiendrait s'il était au pouvoir. Par conséquent, on risquerait d'embrouiller, au lieu d'éclaircir, les positions des partis en tenant simultanément des référendums et des élections générales. De fait, cela compromettrait certains des avantages qu'offrent les référendums. Il y a une certaine incompatibilité entre les deux arguments suivants : d'une part, que la tenue d'un référendum le jour du scrutin obligerait les partis à définir plus précisément leur position sur certaines questions de politique; d'autre part, qu'un parti élu pour gouverner ne devrait prendre de mesures dans un dossier important que si une majorité d'électeurs et électrices lui en a donné le mandat par référendum (Mac Donald 1991 CR).

L'un des avantages du référendum, dit-on, est qu'il permet aux citoyens et citoyennes d'intervenir de façon impartiale dans les choix politiques du gouvernement. Cet avantage est toutefois amoindri lorsque le référendum a lieu en même temps que des élections. Si l'on se fie aux expériences récentes à cet égard, au Canada et ailleurs, la façon dont les partis et les candidats considèrent les questions référendaires est paradoxale. Lorsque ces questions concernent d'importants sujets d'intérêt général et qu'elles sont largement débattues au cours des campagnes, les électeurs et électrices ont beaucoup plus tendance à voter selon leurs allégeances politiques que si le référendum se tient à un autre moment. Cela s'est vérifié par exemple en Australie. Cependant, les questions référendaires suscitent peu d'intérêt durant la campagne lorsqu'il s'agit de sujets mineurs ou qui ne font pas partie des divers programmes électoraux. À l'élection provinciale tenue en Saskatchewan en 1991, les questions référendaires, à part celle sur l'avortement, ont peu attiré l'attention, la réduction du déficit et la stabilité économique dans le secteur de l'agriculture constituaient les principaux enjeux de la campagne. Le même phénomène s'est produit lors de l'élection de 1991 en Colombie-Britannique : les questions référendaires portant sur la révocation et sur les initiatives populaires ont été peu débattues par les candidats et candidates ou par les chefs des principaux partis. L'état de l'économie de la province et le bilan du gouvernement sortant préoccupaient davantage l'opinion publique.

Comme nous l'expliquons au chapitre 6 du volume 1, un des principes fondamentaux de notre processus électoral est qu'il doit être juste et équitable. Cette qualité est garantie, notamment, par le plafonnement des dépenses électorales. L'imposition de limites raisonnables permet une concurrence vigoureuse, tout en empêchant que l'issue des campagnes soit déterminée uniquement par la capacité de dépenser des partis et des candidats. Le principe d'élections justes et équitables serait gravement compromis si des groupes ou des particuliers pouvaient dépenser des sommes importantes pour promouvoir leur position dans des débats référendaires lors d'élections générales.

Si les référendums coïncidaient avec les élections, il conviendrait d'établir une administration distincte pour permettre la participation des groupes

et individus qui ont des intérêts valables dans le référendum et pour veiller au respect des limites en matière de dépenses électorales. La séparation des deux campagnes pourrait se faire grâce à la création d'organismes cadres, comme c'est le cas au Québec. Tous les groupes et individus désireux de soutenir financièrement le « oui » ou le « non » seraient alors obligés de le faire par l'intermédiaire du même organisme national. Étant donné la nature partisane des campagnes électorales, il ne faut pas trop s'attendre à ce que des adversaires veuillent s'associer au sein d'un même organisme cadre, ni qu'une telle association soit dans l'intérêt à long terme de l'électorat. Pareil régime confirmerait la nécessité de plafonner les dépenses, mais les problèmes administratifs et pratiques seraient bien moindres si les référendums étaient tenus séparément. La tenue d'un référendum en période électorale selon des règles autorisant la participation de groupes, puis d'élections proprement dites selon des règles différentes imposant des limites aux dépenses, constituerait, du point de vue administratif et organisationnel, une opération pour le moins complexe.

Dans le système parlementaire canadien, l'objet d'une élection est de donner un mandat de gouverner. Tout indique que le processus électoral permet aux électeurs et électrices d'évaluer le rendement de leur gouvernement. Le taux de roulement élevé chez les législateurs prouve bien que l'électorat canadien n'hésite pas à écarter les élus et élues qui exécutent mal leur mandat de gouverner (Blake 1991 CR; Young 1991a CR). Comme nous le soulignons au chapitre 5 du volume 1, le Canada enregistre un taux de roulement parlementaire supérieur à celui d'autres pays, dont les États-Unis et la Grande-Bretagne.

La tenue de référendums le jour du scrutin enlèverait aux élections à la fois leur signification et leur valeur. Voter, c'est se faire confiance pour choisir des gouvernants aptes à juger, réfléchir, discuter, faire des compromis, diriger et réagir. C'est également accepter la nécessité d'être gouverné (Mac Donald 1991 CR).

Plus important encore, les données comparatives dont nous disposons révèlent que, quel que soit le moment choisi pour tenir des référendums, ceux-ci sont toujours dominés par des partis politiques, des groupes de pression ou les deux. De plus, c'est là où les référendums et initiatives populaires coïncident traditionnellement avec les élections que le taux de participation électorale a tendance à être le plus faible; les citoyens et citoyennes qui vont aux urnes ne représentent alors qu'une petite fraction de la population générale[3]. Les avantages des référendums seraient compromis, plutôt que rehaussés, si les référendums se tenaient en même temps que les élections générales fédérales.

Recommandation 2.9.1

Nous recommandons que l'on ne tienne pas simultanément référendums et élections générales fédérales.

LA RÉVOCATION

Entre 1908 et 1926, 11 États américains ont adopté des dispositions concernant la révocation d'élus et élues aux niveaux des municipalités et des États. Les partisans de la révocation n'y voyaient pas une formule de remplacement du gouvernement représentatif : ils espéraient simplement rendre leurs représentants et représentantes plus réceptifs et plus honnêtes (Cronin 1989, 131). À l'heure actuelle, 15 États, le district de Columbia, Guam et les îles Vierges prévoient la révocation d'élus à l'assemblée législative de l'État, et au moins 36 États, de divers élus locaux. Aux États-Unis, le mécanisme de révocation ne s'est jamais appliqué aux sénateurs, aux membres de la Chambre des représentants, aux membres du Cabinet, ni au président. En Suisse, trois cantons ont adopté des dispositions de révocation mais ne les ont jamais utilisées.

Il existe aux États-Unis trois procédures principales de révocation. La plus courante exige deux scrutins. Lors du premier, il s'agit de décider si la personne concernée doit ou non être révoquée. Si la majorité des votants et votantes demandent sa révocation, un deuxième scrutin a lieu pour choisir un remplaçant. Selon la deuxième procédure, les citoyens et citoyennes se prononcent en même temps sur la révocation et sur le remplacement de l'élu ou de l'élue; cette formule est en vigueur dans deux États. Le troisième mécanisme, qui s'applique aussi dans deux États, exige de la personne visée qu'elle cherche à se faire réélire si une pétition demandant sa révocation a été déposée en bonne et due forme.

Chacune de ces trois procédures requiert le dépôt d'une pétition signée par un grand nombre d'électeurs et d'électrices ayant le droit de voter dans la circonscription représentée par l'élu ou l'élue en question. Pour les personnes élues à l'échelon de l'État, la proportion de signatures requises pour appuyer une pétition varie de 10 % des électeurs au Montana à 40 % au Kansas. Généralement, 25 % des personnes qui avaient le droit de vote lors de la plus récente élection tenue pour combler le poste concerné doivent signer une pétition avant que ne soit entamée la procédure de révocation. Dans trois États, la révocation est une procédure quasi judiciaire, qui se limite aux cas de malversation, de mauvaise administration, d'incompétence ou de défaut de s'acquitter de ses obligations. Dans les autres États, un élu peut être révoqué pour tout motif jugé approprié par les électeurs (McCormick 1991 CR).

Malgré le grand nombre d'États qui se sont dotés de dispositions de révocation, cet instrument n'a pas souvent été utilisé au niveau des États. Il est plus courant et donne de meilleurs résultats au niveau municipal. Le seul cas de révocation d'élus au niveau de l'État a été enregistré dans le Dakota du Nord en 1921, où l'on a destitué le gouverneur, le procureur général et le secrétaire de l'agriculture (Maddox et Fuquay 1966, 333). Bien que le mécanisme existe aux États-Unis depuis près de 90 ans, il n'a été appliqué qu'à quelques membres de l'assemblée législative de l'État, dont deux en Californie en 1913, deux dans l'Idaho en 1971, deux au Michigan en 1983

et un dans l'Oregon en 1988 (Cronin 1989, 127). Son utilisation accrue dans les années 80 est en partie attribuable à la montée de groupes d'intérêt qui sont très critiques à l'égard des élus. Ainsi, des élus d'État accusés de gestion imprudente du budget ont fait l'objet de campagnes de révocation dominées par des groupes d'intérêt (Cronin 1989).

La puissance du mouvement populiste au Canada après la Première Guerre mondiale a conduit à l'examen de l'établissement d'une procédure de révocation pour les députés. Nombre de députés du Parti progressiste élus en 1921 s'étaient vu demander par leurs associations de circonscription de signer des lettres de démission non datées, de façon à ce que leurs commettants puissent les révoquer tout simplement en datant et en publiant le document en question (Ward 1963, 9). L'on a cessé de demander de telles lettres lorsque la *Loi des élections fédérales* a été modifiée, juste après la Première Guerre mondiale, de façon à rendre inhabile à se présenter, tout député qui aurait signé une lettre de démission à l'avance. Aujourd'hui, la disposition se trouve à l'article 327 de la *Loi électorale du Canada*, qui se lit comme suit :

> Est un acte illégal et une infraction le fait pour un candidat à l'élection d'un député de signer un document écrit qui lui est présenté sous forme de sommation ou de réclamation par une ou des personnes ou associations de personnes, entre la date d'émission du bref d'élection et celle du scrutin, si le document contraint le candidat à suivre une ligne de conduite qui l'empêchera d'exercer sa liberté d'action au Parlement s'il est élu, ou à démissionner comme député s'il en est requis par une ou des personnes ou associations de personnes.

Contrairement à ce qui s'était passé aux États-Unis, les United Farmers of Alberta, lorsqu'ils ont pris le pouvoir en 1919, ont explicitement renoncé à utiliser la révocation pour exiger des députés provinciaux qu'ils rendent des comptes à leurs électeurs entre les élections. Les chefs et les membres du mouvement des United Farmers avaient conclu que la révocation ne remplaçait pas adéquatement le « gouvernement représentatif de divers groupes » comme mécanisme de responsabilisation des élus.

C'est en 1935, lorsque le Crédit social a défait le gouvernement des United Farmers en Alberta, qu'une procédure légale de révocation a pour la première fois été adoptée au Canada. Le *Recall Act* de cette province fut adopté en 1936. Ironiquement, la première pétition de révocation fut déposée contre le premier ministre de la province, William Aberhart, la même année. Mais elle fut contrecarrée par l'abrogation du *Recall Act* par le gouvernement Aberhart en 1937 (McCormick 1991 CR).

UNE ÉVALUATION DU MÉCANISME DE RÉVOCATION

Au cours de nos audiences publiques, nous avons entendu les porte-parole de plusieurs partis politiques qui appuient le principe de la révocation, comme le Parti réformiste du Canada, le parti de l'Héritage chrétien du

Canada, le Parti vert du Canada, le Communist Party of Canada et le Parti populaire pour le Canada. Nous avons également entendu quelques individus soutenir que l'électorat devrait avoir le droit de révoquer les députés et députées qui ne votent pas « conformément aux instructions » de leurs propres électeurs et électrices. Certains prônaient même la révocation pour les députés qui n'exécutent pas leurs promesses électorales. La révocation est donc perçue comme un moyen de permettre aux citoyens et citoyennes de démettre de leurs fonctions les élus et élues qui ont perdu leur confiance. Les intervenants qui ont exprimé cet avis n'ont toutefois fourni que des explications très limitées quant à la façon dont les députés recevraient les instructions de leurs électeurs, et à quels intervalles, et la manière de déterminer qu'un député n'a pas donné suite à ses promesses électorales.

Manifestement, l'idée d'établir un mécanisme de révocation touche un point sensible dans l'opinion. En effet, de nombreux Canadiens et Canadiennes craignent que députés et députées, du fait d'appartenir à un parti politique, ne puissent pas voter librement sur les projets de loi déposés à la Chambre des communes. Au cours d'un sondage, on a demandé si, lors de votes sur des questions controversées au Parlement, les députés devraient voter selon ce qu'ils pensent être dans l'intérêt public ou selon ce qu'ils pensent être les préférences de leurs commettants. Pour 37 % des répondants et répondantes, les députés devraient voter en fonction de l'intérêt public, tandis que pour 63 %, ils devraient se conformer aux vœux de leurs commettants (Blais et Gidengil 1991 CR).

Pour les partisans de la révocation, ce mécanisme servirait fondamentalement de soupape de sûreté pour les citoyens et citoyennes qui ne font plus confiance à leurs élus. D'aucuns maintiennent en effet que si l'électorat pouvait y recourir, les députés et députées seraient plus à l'écoute de leurs commettants et moins portés à négliger leurs revendications.

La Chambre des communes n'est pas une assemblée d'élus réunis par hasard pour défendre uniquement les intérêts de leurs électeurs et électrices lors de l'étude de questions de politique nationale. Il s'agit plutôt d'une institution décisionnelle collective qui doit équilibrer les intérêts des citoyens et citoyennes avec l'intérêt national. On a tort de préconiser la révocation de députés qui ne suivent pas exactement les instructions de leurs commettants, dans la mesure où les élus qui se retrancheraient de la délibération collective des politiques gouvernementales se trouveraient moins – et non mieux – équipés pour représenter leurs mandants.

Les députés et députées doivent à l'occasion appuyer des politiques qui sont dans l'intérêt national mais qui ne sont pas bien vues de leurs commettants. Si les parlementaires n'y parviennent pas, les gouvernements ne peuvent équilibrer les intérêts des minorités et ceux des majorités, ou décider des idées et des valeurs à mettre en avant. Or, notre système parlementaire vise à affirmer collectivement les idées et les valeurs qui vont dans le sens de l'intérêt public à l'échelle nationale.

D'autre part, l'argument selon lequel la population a peu d'occasions d'exiger des comptes des élus et élues est pour le moins contestable. Depuis 1945, les Canadiens et Canadiennes sont allés aux urnes 15 fois dans le cadre d'élections générales, élisant neuf gouvernements majoritaires et six minoritaires. Deux fois seulement un gouvernement a été réélu pour un deuxième mandat en conservant sa majorité. De 1945 à 1988, la durée moyenne des législatures a été de 3,1 ans.

Comparativement aux États-Unis, le roulement parlementaire est élevé au Canada. De 1974 à 1988, au cours de quatre élections générales, 24,9 % en moyenne des députés qui cherchaient à se faire réélire ont été défaits. Le pourcentage correspondant pour la Chambre des représentants aux États-Unis est de 6 %. D'autre part, alors que le taux de défaite est en baisse chez nos voisins, le taux enregistré au Canada aux deux dernières élections était de 39,7 % et de 26,6 % respectivement, taux bien supérieurs à ceux relevés lors des élections de 1979 et de 1980, soit 20,3 % et 15,9 % respectivement (d'après Atkinson et Docherty 1991). Le roulement parlementaire élevé démontre clairement que députés et partis doivent répondre de leurs actes devant l'électorat. Il semble que les électeurs insatisfaits de leurs députés donnent régulièrement suite à leur mécontentement. En conséquence, l'idée de révoquer les députés qui ne tiendraient pas leurs promesses électorales semble hors de propos.

Des études font par ailleurs ressortir que les électeurs et électrices canadiens s'appuient sur plusieurs critères pour voter. Selon une étude récente, ils évaluent les qualités et l'expérience personnelles des candidats et candidates (Clarke *et al.* 1991). De 1974 à 1988, 21 à 27 % des personnes qui ont participé à des sondages sur les élections nationales ont déclaré que c'est le candidat en soi qui est le facteur le plus important dans leur décision électorale. Mais les candidats sont aussi perçus comme les porte-étendard de leur parti, ainsi que des valeurs et des politiques que celui-ci défend. De 1974 à 1988, 40 à 53 % des Canadiens et Canadiennes ont classé les partis comme étant le facteur déterminant dans leur décision électorale, pourcentage qui a augmenté aux élections de 1984 et de 1988. De plus, les Canadiens considèrent que le rôle du chef de parti intervient beaucoup dans leur choix. En 1974, celui-ci était le principal facteur dans le choix de 33 % des électeurs, et de 20 % en 1988. Il ressort donc que *les électeurs* choisissent rarement leurs députés uniquement pour défendre les intérêts locaux.

En raison de la coexistence au Canada du multipartisme et d'un système majoritaire uninominal, bien des députés et députées peuvent être élus sans avoir obtenu la majorité des voix dans leur circonscription. Par exemple, quand trois partis se disputent une circonscription, un candidat ou une candidate peut l'emporter même avec un tiers des voix, ce qui ne l'empêche pas nécessairement de représenter ses commettants de façon crédible et efficace. Ainsi, le recours à la révocation ne concorderait pas avec les principales caractéristiques du processus électoral canadien. Si un député était l'objet d'une procédure de révocation, il devrait obtenir le

soutien d'une majorité des électeurs et électrices de sa circonscription, ce qui dépasse de loin ce que l'on exigerait de lui dans le cadre d'une élection générale hautement compétitive. Bref, les critères applicables à l'élection des députés ne s'appliqueraient plus en cas de révocation. Avec la coexistence d'un mécanisme de révocation et d'un système majoritaire uninominal, le processus électoral reposerait sur des principes démocratiques divergents et difficiles à concilier.

Dans notre système de gouvernement, le premier ministre et le Cabinet doivent jouir de l'appui soutenu de la majorité des députés et députées. Cela garantit que le programme législatif du gouvernement ne soit adopté qu'avec l'accord de la majorité à la Chambre des communes. C'est ainsi que les élus sont en mesure de déterminer si les intérêts et les valeurs de leurs commettants sont bien servis.

Pour accéder au Parlement, le premier ministre et les membres du Cabinet doivent se faire élire à titre de députés dans des circonscriptions uninominales, c'est-à-dire représentées par une seule personne. Cependant, leurs responsabilités particulières dépassent celles que leur confèrent leurs commettants, et exigent d'eux qu'ils tiennent compte de l'intérêt national en formulant des politiques officielles.

L'adoption d'un mécanisme de révocation rendrait le premier ministre et les membres du Cabinet particulièrement vulnérables aux lobbyistes et aux groupes d'intérêt opposés à certaines politiques ou à certaines décisions. Même si seuls les commettants et commettantes du parlementaire concerné seraient habilités à signer une pétition de révocation et à voter à l'élection qui s'ensuit, les campagnes pour la pétition et le scrutin pourraient être exploitées par des groupes extérieurs pour exercer des pressions excessives sur les élus. Par exemple, des groupes opposés à une loi sur l'avortement pourraient chercher à provoquer la révocation du ministre de la Justice, et des groupes hostiles à certaines mesures fiscales pourraient faire de même pour le ministre des Finances. Dans pareilles circonstances, la révocation perdrait son sens pour les commettants.

La révocation est de plus en plus considérée comme un moyen de renforcer le contrôle exercé par les électeurs et électrices sur les parlementaires. Mais elle ne semble pas constituer un instrument efficace à cette fin, d'après l'expérience qu'en ont fait les États-Unis. Comme l'a récemment conclu un expert américain en la matière, « le mécanisme de la révocation ... n'a pas suffisamment amélioré les communications directes... Il n'a pas non plus donné lieu à l'élection de candidats mieux qualifiés, ni à un enrichissement significatif de la qualité de la citoyenneté ou de la démocratie là où il existe. Il est par ailleurs douteux que ce mécanisme ait renforcé la représentativité du gouvernement d'une façon appréciable [Cronin 1989, 155]. » La vulnérabilité particulière du premier ministre canadien et des membres du Cabinet aux abus éventuels d'un mécanisme de révocation constituerait donc une faille sérieuse dans notre système de démocratie représentative.

Recommandation 2.9.2

Nous recommandons que ne soit adopté aucun mécanisme de révocation des députés ou députées.

NOTES

1. Lors de l'élection provinciale tenue en octobre 1991, une grande majorité des électeurs et électrices de la Saskatchewan se sont prononcés en faveur de la loi concernant l'équilibre budgétaire (79,6 %) et de celle sur la tenue de référendums provinciaux pour ratifier des modifications constitutionnelles (79,2 %). Quant à la troisième question, 62,7 % de l'électorat s'est dit d'avis que le gouvernement ne devait pas assumer le coût des avortements.

2. Lors de l'élection provinciale tenue en Colombie-Britannique en octobre 1991, la mise en application d'une procédure de révocation reçut l'appui de 81 % des électeurs et électrices qui se sont prononcés sur cette question, alors que 83 % appuyèrent le principe de l'initiative populaire. La participation électorale fut à peu près la même pour les questions référendaires que pour l'élection provinciale elle-même.

3. Un ensemble de facteurs influent sur le taux de participation des électeurs et électrices, notamment le système d'inscription sur la liste électorale et la souplesse du processus de votation. Par exemple, les pays qui ont recours à de nombreux arrangements administratifs pour faciliter le vote, tels que l'inscription le jour même du scrutin et le vote par correspondance, connaissent généralement des taux de participation supérieurs à la moyenne. À cet égard, la valeur accordée au vote en tant qu'expression du civisme est également déterminant.

   À l'élection de 1991, en Saskatchewan, le taux de participation a été de 83 %, ce qui correspond à la moyenne provinciale des années 80. En Colombie-Britannique, par contre, ce taux a chuté à 71,2 %, comparativement à une moyenne de 77,4 % pour la même période. Dans chaque cas, le gouvernement sortant a été défait. Bien qu'il soit difficile d'établir avec précision les causes de ces variations, il est clair que les questions référendaires inscrites sur les bulletins de vote n'ont pas entraîné des taux de participation supérieurs.

RÉFÉRENCES

Abramson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton et Gary R. Orren, *The Electronic Commonwealth : The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*, New York, Basic Books, 1988.

Alexander, Herbert E., « Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Alia, Valerie, « Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Archer, Keith A., « Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Archer, Keith A., « Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Association canadienne de télévision par câble, « Community Channel Survey Results », Ottawa, ACTC, 1990.

Atkinson, Michael, et David C. Docherty, « Moving Right Along : Roots of Amateurism in the Canadian House of Commons », étude présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Kingston, 1991.

Aubert, Jean-François, « Switzerland », dans David Butler et Austin Ranney (dir.), *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Axworthy, Thomas S., « La politique capitalistique – L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Baillargeon c. Marin, C.S.P. Qué. (district de Gaspé), nº 130-27-000058-865, 19 juin 1987.

Barr, Cathy Widdis, « L'importance et le potentiel des débats des chefs », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Barrie, Doreen P., « Le financement des partis en Alberta – Des mesures législatives à faible effet », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bashevkin, Sylvia, « La participation des femmes aux partis politiques », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Beh, Andrew, et Roger Gibbins, « La campagne électorale et les médias – Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988 », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bell, David V.J., et Catherine M. Bolan, « La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 – Analyse de deux circonscriptions ontariennes », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bell, David V.J., et Frederick J. Fletcher, « La communication électorale dans les circonscriptions – Cadre d'analyse », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bell, David V.J., Frederick J. Fletcher et Catherine M. Bolan, « La communication électorale dans les circonscriptions – Résumé et conclusion », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bernier, Luc, « La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 – Analyse de deux circonscriptions québécoises », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec*

l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bernier, Robert, et Denis Monière, « L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bertram, Eric, « Les candidats indépendants aux élections fédérales », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Black, Jerome H., « La réforme du contexte du vote au Canada – L'expérience d'autres démocraties », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Blake, Donald E., « La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Boucher, Cécile, « Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Boyer, J. Patrick, *Lawmaking by the People : Referendums and Plebiscites in Canada*, Toronto, Butterworths, 1982.

Boyer, J. Patrick, *Money and Message : The Law Governing Election Financing, Advertising, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983.

Brock, Kathy L., « Justice, équité et droits », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Brodie, Janine, avec le concours de Celia Chandler, « Les femmes et le processus électoral au Canada », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la*

politique canadienne : Pour une représentation équitable, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Bunch, Gary, « Readability of Selected Election Campaign Documents », rapport préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Butler, David, « United Kingdom », dans David Butler et Austin Ranney (dir.), *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Butler, David, et Austin Ranney, « Summing Up », dans David Butler et Austin Ranney (dir.), *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

Calgary Herald, « Forgotten Voters Angry », 22 novembre 1988.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Livre blanc sur la réforme de la loi électorale*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1986.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, *Obstacles*, 5e rapport, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Canada, Chambre des communes, Comité spécial d'étude sur les lois des élections et du cens électoral, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1937.

Canada, Commissaire à la représentation, *Rapport du Commissaire à la représentation sur les méthodes d'inscription des électeurs et le vote des absents*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, Ottawa, 1991.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et des partis au niveau de la circonscription, *Rapport*, Ottawa, 1991a.

Canada, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, avec le concours de Revenu Canada, Impôt, « Establishment of a Permanent Voters' List », rapport d'un groupe d'étude, Ottawa, 1990.

Canada, Conseil du Trésor du Canada, « Accès à l'information et protection des renseignements personnels », Rapport de mise en œuvre no 20, Ottawa, Conseil du Trésor, 1989.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Canada, Directeur général des élections, *Rapport du directeur général des élections du Canada conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.

Canada, Élections Canada, *Lignes directrices concernant les dépenses d'élection des partis politiques enregistrés*, Ottawa, Élections Canada, 1988a.

Canada, Élections Canada, *Lignes directrices et procédures concernant les dépenses d'élection des candidats*, Ottawa, Élections Canada, 1988b.

Canada, Élections Canada, *Le manuel du président d'élection*, Ottawa, Élections Canada, 1988c.

Canada, Élections Canada, « La législation et les litiges sur les élections, le financement des campagnes, le lobbying et l'éthique/conflit d'intérêts, les juridictions fédérales, provinciales et territoriales », étude préparée pour la conférence du Conseil sur les éthiques et les lois gouvernementales (COGEL), décembre 1989, Ottawa, Élections Canada, 1989.

Canada, Parlement, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le processus de modification de la Constitution du Canada, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1991.

Canada, Statistique Canada, *Chiffres de population et des logements – Provinces et territoires, Territoires du Nord-Ouest*, recensement de 1986, cat. 92–120, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1987a.

Canada, Statistique Canada, *Chiffres de population et des logements – Provinces et territoires, Yukon*, recensement de 1986, cat. 92–119, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1987b.

Canada, Statistique Canada, *L'enquête sur les capacités de lecture et d'écriture utilisées quotidiennement*, enquête menée pour le compte du Secrétariat national à l'alphabétisation du Ministère du Secrétariat d'État, Ottawa, Statistique Canada, 1989.

Canada, Statistique Canada, *Faits saillants : Personnes ayant une incapacité au Canada*, enquête sur la santé et les limitations d'activités, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Canadian National Election Study, Institute for Social Research, Université York, Toronto, chercheurs principaux : Steven Brown, Ronald Lambert, James Curtis, Barry Kay et John Wilson. Étude subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 1984.

Carty, R. Kenneth, « Does Canada Need a Permanent Voters' List ? », document de réflexion préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Carty, R. Kenneth, *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, vol. 23 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Carty, R. Kenneth, « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes – Analyse des élections fédérales de 1988 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Carty, R. Kenneth, et Lynda Erickson, « L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Chandler, William M., et Alan Siaroff, « Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Charron, Jean, « Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Citizens' Commission on Civil Rights, *Barriers to Registration and Voting : An Agenda for Reform*, Washington, DC, National Center for Policy Alternatives, 1988.

Clarke, Harold D., Lawrence LeDuc, Jane Jenson et Jon H. Pammett, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, 2e éd., Toronto, Gage, 1991.

Commission de la réforme du droit de l'Ontario, *On the Basis of Liability for Provincial Offences*, Toronto, Centre d'édition du gouvernement de l'Ontario, 1990.

Constantinou, Peter P., « Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Courtney, John C., et David E. Smith, « L'inscription des électeurs au Canada – Étude comparative », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Covell, Maureen, « Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale

sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Crête, Jean, « La télévision, la publicité et les élections au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Cronin, Thomas E., *Direct Democracy : The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.

Davidoff, Linda, et Cynthia Williams, *Executive Orders : A New Strategy to Use Public Agencies to Increase Voter Registration*, Conference on Alternative State and Local Policies, New York, Human Serve Fund, 1985.

Denoncourt, Yves, « Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Desbarats, Peter, « La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Dornan, Christopher, « Libre de rendre des comptes – La responsabilité de la presse écrite », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Dyck, Rand, « Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Eagles, Munroe, « La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs – Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Eagles, Munroe, « La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes – Une analyse écologique », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Elkins, David J., « Les partis en tant qu'institutions nationales – Un essai comparatif », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Ellis, David, *Networking*, Toronto, Friends of Canadian Broadcasting, 1991.

Environics Research Group, *Youth Attitudes Towards Voting*, sondage effectué pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis entre le 28 mai et le 12 juillet 1990, Ottawa, 1990.

Erickson, Lynda, « Les candidatures de femmes à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Étude électorale canadienne, Institute for Social Research, Université York, Toronto, chercheurs principaux : Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête. Étude subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, 1988.

Ferejohn, John, et Brian Gaines, « Le vote pour l'individu au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Fleras, Augie, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Fletcher, Frederick J., et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Fletcher, Frederick J., et Robert Everett, « Mass media et élections au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Forsey, Eugene, « Extension of the Life of Legislatures », *Revue canadienne d'économie et de science politique*, vol. 26 (1990), p. 604–616.

Fortin, Pierre, « Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada – Analyse éthicologique », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Frizzell, Alan, « Au service du public – La représentation dans un Canada moderne », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Frizzell, Alan, « Report », sondage téléphonique du Carleton University Survey Centre effectué pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Frizzell, Alan, et Anthony Westell, « The Media and the Campaign », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell, *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Gallup Report, « Poll on Confidence in Political Parties », 9 février, Toronto, Canadian Institute of Public Opinion, 1989.

Garant, Patrice, « Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Garant, Patrice, « La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Gauthier, A., J.-P. Laperrière et S. Delisle, « A Permanent Register of Electors : Feasibility Study », document de travail préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Generation 5 Technology, *A Rural Simulation Project*, projet de la Société canadienne des postes et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Gerstlé, Jacques, « La communication électorale en France », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Gibbins, Roger, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Gilsdorf, William O., et Robert Bernier, « Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*,

vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Graber, Doris A., « Mass media et campagnes électorales aux États-Unis », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Green, Joseph, « Free Time Television Broadcasts », rapport préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Green, Lyndsay, « L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Greene, Ian, « Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Groupe SECOR, « The Impact of New Technologies on the Electoral Process and Party Management in Canada », rapport préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Hackett, Robert A., « Le traitement des petits partis dans les médias », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Heintzman, Keith, « Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Hiebert, Janet, « Un code d'éthique pour les partis politiques », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seildle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Hogarth, David, et Bill Gilsdorf, « L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études

de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Hudon, Raymond, Bernard Fournier et Louis Métivier avec le concours de Benoît-Paul Hébert, « L'intérêt des jeunes pour la politique, une question de mesure ? – Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World : A Comparative Reference Compendium*, 2e éd., New York, Facts on File Publications, 1986.

Jenson, Jane, « Citoyenneté et équité – Variations dans l'espace et le temps », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Jenson, Jane, « Innovation et équité – Les répercussions du financement public », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Johnson, David, « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario – Initiative et défi », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Johnson, Nevil, « Types of Referendum », dans Austin Ranney (dir.), *The Referendum Device*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Kent, Tom, *Getting Ready for 1991 : Ideas for Canada's Politics and Government*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1989.

Kernaghan, Kenneth, « Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Kline, Stephen, Rovin Deodat, Arlene Shwetz et William Leiss, « La publicité politique dans les médias électroniques au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Krashinsky, Michael, et William J. Milne, « L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 – Quelques constatations », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections*

au Canada, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Lachapelle, Guy, *Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion*, vol. 16 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Landreville, Pierre, et Lucie Lemonde, « Le droit de vote des personnes incarcérées », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Landry, Réjean, « Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative – L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Laycock, David, *Populism and Democratic Thought in the Canadian Prairies, 1910 to 1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Lee, Eugene C., « California », dans David Butler et Austin Ranney (dir.), *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington (DC), American Enterprise Institute for Public Policy Research 1978.

Lemieux, Vincent, « Le référendum et la démocratie au Canada », dans Peter Aucoin (dir.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Lemieux, Vincent, « L'éthique du secteur public », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

MacDermid, Robert, « L'influence des médias sur le comportement politique », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes*, vol. 18 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Mac Donald, David, « Référendums et élections fédérales », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Macdonald, Doug, « Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des*

circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Macpherson, C.B., *Democracy in Alberta : Social Credit and the Party System*, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1962.

Maddox, Russell W., et Robert F. Fuquay, *State and Local Government*, 2e éd., Princeton, Van Nostrand, 1966.

Mangum, Kim, Jamie Cooper et Robert Stumberg, *Voter Purging : The Perils and the Promise*, Washington (DC), Center for Policy Alternatives, 1991.

Massicotte, Louis, « Le financement des partis au Québec – Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

McCormick, Peter, « La procédure de révocation des élus : Paramètres et perspectives », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

McQuail, Denis, *Mass Communication Theory : An Introduction*, 2e éd., Newbury Park, Sage Publications, 1987.

Mellon, H., « L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Michaud, Pascale, et Pierre Laferrière, « Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Milen, Robert A., « Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Morley, Terry, « La politique et l'argent en Colombie-Britannique », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Morton, W.L., *The Progressive Party in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

Mutch, Robert E., « Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

National Citizens' Coalition Inc. / Coalition nationale des citoyens inc. c. Canada (Attorney General), (1984) 32 Alta L.R. (2d) 249 (C.B.R.).

Nevitte, Neil, « Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

New York City Campaign Finance Board, *Dollars and Disclosure : Campaign Finance Reform in New York City*, New York, NYCCFB, 1990.

Padget, Donald, « Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pammett, Jon H., « L'exercice du droit de vote au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pammett, Jon H., et John Myles, « L'abaissement de l'âge électoral », dans Kathy Megyery (dir.), *Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation*, vol. 8 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Peers, Frank, *The Politics of Canadian Broadcasting, 1920–1921*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Pelletier, Alain, « Ethnie et politique – La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pelletier, Réjean, « Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Perlin, George, « Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pinto-Duschinsky, Michael, « Les fondations politiques allemandes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Pinto-Duschinsky, Michael, et Shelley Pinto-Duschinsky, *Voter Registration in England and Wales : Problems and Solutions*, London, Constitutional Reform Centre, 1987.

Preyra, Leonard, « Porté par la vague – Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Price, Richard G., et Maureen Mancuso, « Ties that Bind : Parliamentary Members and Their Constituencies », dans Robert M. Krause et R.H. Wagenberg (dir.), *Introductory Readings in Canadian Government and Politics*, Toronto, Copp Clark Pittman, 1991.

R. c. Roman et Donkin, Cour provinciale de l'Ontario, 19 juin 1986 (j. Zimmerman).

R. c. Sault Ste-Marie (Corporation de la ville de), [1978] 2 R.C.S. 1299.

R. c. Wholesale Travel Group Inc., (1989) 70 O.R. (2d) 545 (C.A.), confirmé par la Cour suprême du Canada, n^{os} 21779 et 21786, 24 octobre 1991.

Rice, Ronald E., et Charles K. Atkin, *Public Communication Campaigns*, 2^{e} éd., Newbury Park, Sage Publications, 1989.

Roach, Kent, « Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Robinson, Gertrude J., et Armande Saint-Jean avec le concours de Christine Rioux, « L'image des femmes politiques dans les médias – Analyse des différentes générations », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Romanow, Walter I., Walter C. Soderlund et Richard G. Price, « La publicité électorale négative – Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Roth, Lorna, « Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales – Problèmes et stratégies de redressement », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Saunders, Eileen, « Couverture médiatique et marginalisation », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada*, vol. 22 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Sayers, Anthony M., « L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales – Kootenay-Ouest–Revelstoke et Vancouver-Centre », dans Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell (dir.), *La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions*, vol. 20 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Scarrow, Howard A., « Répartition, découpage et représentation aux États-Unis », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Schoenbach, Klaus, « Mass media et campagnes électorales en Allemagne », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Semetko, Holli A., « La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Semple, George, « The Broadcasting Media and Public Opinion Aspects of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing », document de travail préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Sigg, Oswald, *Switzerland's Political Institutions*, 2e éd. rev., Zurich, Pro Helvetia Division Documentation-Information-Press, 1987.

Simard, Carolle, « Les minorités visibles et le système politique canadien », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Siune, Karen, « La communication électorale en Scandinavie », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Small, David, « Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Smith, Jennifer, « Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif », dans Michael Cassidy (dir.), *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Smolka, Richard G., « How Election Results Are Reported in the U.S. », Backgrounder 88–83, Ottawa, Ambassade des États-Unis, 1988.

Société Radio-Canada (SRC), *Règlements de la SRC concernant les émissions des partis politiques*, Ottawa, SRC, 1985.

Société Radio-Canada (SRC), Lettre à M. Pierre Lortie, Président, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1er août, Ottawa, SRC, 1990a.

Société Radio-Canada (SRC), « Parliamentary Channels of the CBC National Satellite Network : An Update of Availability, Programming and Audience to September 1990 », Ottawa, SRC Recherche, 1990b.

Le Soleil, « M.-Y. Côté opterait pour la liste électorale permanente », 18 mai 1991.

Southam News, « Literacy in Canada : A Research Report », rapport préparé pour Southam News par The Creative Research Group, Toronto, 1987.

Spencer, David Ralph, avec le concours de Catherine M. Bolan, « Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stanbury, W.T., *L'argent et la politique fédérale canadienne – Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stasiulis, Daiva K., et Yasmeen Abu-Laban, « Partis et partis pris – La représentation des groupes ethniques en politique canadienne », dans Kathy Megyery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Stewart, Alan, « La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Sutherland, S.L., « Les conséquences de la versatilité de l'électorat – Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990 », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Tanguay, A. Brian, et Barry J. Kay, « L'activité politique des groupes d'intérêt locaux », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Thomas, Paul G., « Les partis et la représentation des régions », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Trudel, Pierre, et France Abran, « Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *La radiodiffusion en période électorale au Canada*, vol. 21 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Ward, Norman, *The Canadian House of Commons : Representation*, 2e éd., Toronto, University of Toronto Press, 1963.

Warhurst, John, « La communication électorale en Australie », dans Frederick J. Fletcher (dir.), *Médias, élections et démocratie*, vol. 19 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991 CR.

Young, Lisa, « L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991a CR.

Young, Lisa, « Pour une plus grande transparence – Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, CRREFP, 1991b CR.

Zimmerman, Joseph F., *Participatory Democracy : Populism Revived*, New York, Praeger, 1986.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Les pages qui suivent regroupent l'ensemble des recommandations des volumes 1 et 2 du présent rapport.

VOLUME 1

Chapitre 2

Recommandation 1.2.1
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* spécifie que le droit de vote implique le droit au secret du vote.

Recommandation 1.2.2
Nous recommandons que tous les membres et les dirigeants de la Commission électorale du Canada, y compris le directeur général ou la directrice générale des élections, soient habilités à voter.

Recommandation 1.2.3
Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin soient habilités à voter.

Recommandation 1.2.4
Nous recommandons qu'en cas d'égalité des suffrages après un recomptage, un deuxième tour de scrutin soit tenu, avec la participation de tous les candidats et candidates, dans les trois semaines suivant le recomptage.

Recommandation 1.2.5
Nous recommandons que les juges soient habilités à voter.

Recommandation 1.2.6
Nous recommandons que les personnes suivantes ne soient pas habilitées à voter aux élections fédérales :

1. tout individu soumis, en vertu d'une loi provinciale ou territoriale, à un régime destiné à le protéger ou à protéger ses biens parce qu'il est totalement incapable de comprendre la nature et les conséquences de ses gestes; et
2. tout individu interné dans un établissement psychiatrique ou autre après avoir été acquitté, pour cause d'aliénation mentale, d'une accusation portée contre lui aux termes du *Code criminel*.

Recommandation 1.2.7
Nous recommandons que les personnes reconnues coupables d'un crime pouvant entraîner l'emprisonnement à vie et condamnées à dix ans ou plus de détention soient privées de leur droit de vote pendant leur incarcération.

Recommandation 1.2.8
Nous recommandons que les personnes ayant le droit de vote et ne résidant pas au Canada soient habilitées à voter aux élections fédérales, à condition de certifier qu'elles n'ont pas voté dans une élection nationale étrangère depuis leur établissement à l'étranger.

Recommandation 1.2.9
Nous recommandons que l'âge électoral soit fixé à 18 ans.

Recommandation 1.2.10
Nous recommandons que le droit de vote ne soit accordé qu'aux personnes de citoyenneté canadienne.

Recommandation 1.2.11
Nous recommandons :

a) que tout employé ou employée admis à voter bénéficie de quatre heures consécutives pour voter le jour du scrutin;
b) que les employeurs soient tenus d'octroyer tout le temps libre nécessaire pour que leurs employés et employées disposent de ces quatre heures consécutives, à la convenance de l'employeur;
c) que les employeurs soient tenus de rémunérer les employés et employées à leur taux habituel pour les heures libres ainsi octroyées, jusqu'à concurrence de deux heures; et
d) que cette disposition ne s'applique pas aux personnes faisant partie du personnel électoral le jour du scrutin, au personnel de la Commission électorale du Canada, ni aux personnes qui, en raison de leur emploi, sont trop éloignées de leur bureau de vote pour pouvoir y voter le jour de scrutin, pendant les heures d'ouverture de ce bureau.

Chapitre 3

Recommandation 1.3.1
Nous recommandons que seules les personnes ayant qualité d'électeur soient éligibles à la Chambre des communes.

Recommandation 1.3.2
Nous recommandons que les sénateurs et sénatrices ne puissent briguer un siège à la Chambre des communes tant qu'ils exercent leurs fonctions.

Recommandation 1.3.3
Nous recommandons que les juges de juridiction fédérale, provinciale et territoriale, exception faite des juges de la citoyenneté, ne puissent briguer un siège à la Chambre des communes tant qu'ils exercent leurs fonctions.

Recommandation 1.3.4
Nous recommandons que les membres du personnel électoral ainsi que les commissaires, les gestionnaires et les professionnels de la Commission électorale du Canada ne puissent briguer un siège à la Chambre des communes tant qu'ils ou elles exercent leurs fonctions.

Recommandation 1.3.5
Nous recommandons :

a) que les membres des assemblées législatives provinciales et des conseils territoriaux puissent faire acte de candidature à la Chambre des communes mais soient tenus, une fois élus, d'abandonner leur siège provincial ou territorial; et
b) que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée en conséquence.

Recommandation 1.3.6
Nous recommandons :

a) que les employés et employées de la fonction publique fédérale, ainsi que les membres du conseil d'administration et du personnel des commissions, organismes gouvernementaux et sociétés d'État aient le droit de prendre un congé autorisé après la publication d'un décret d'élection dans le but de briguer une investiture et de se présenter à des élections fédérales;
b) que ce congé se termine sept jours après la date d'investiture si la personne visée n'est pas désignée candidate, ou sept jours après la proclamation de l'élu ou l'élue si elle est candidate;
c) que les fonctionnaires bénéficiant d'un tel congé conservent les avantages sociaux auxquels ils ou elles ont normalement droit; et
d) que les recommandations ci-dessus n'excluent aucune entente entre employés et employeurs qui prévoirait un congé autorisé avant ou après la période électorale.

Recommandation 1.3.7
Nous recommandons que les personnes liées par contrat au gouvernement puissent désormais se présenter aux élections.

Recommandation 1.3.8
Nous recommandons que tout électeur ou toute électrice qui est légalement privé du droit de gérer ses biens soit inéligible.

Recommandation 1.3.9
Nous recommandons que soit inéligible quiconque n'a pas statut de résident du Canada à la date de sa déclaration de candidature, à moins d'être membre des Forces canadiennes en activité de service par suite d'une guerre.

Recommandation 1.3.10
Nous recommandons que soit inéligible tout détenu ou détenue qui, en raison de sa sentence, sera incarcéré entre le jour de clôture des mises en candidature et le jour du scrutin.

Recommandation 1.3.11
Nous recommandons que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée de manière à rendre obligatoire la démission de tout député ou toute députée condamné à six mois ou plus de prison après son élection.

Recommandation 1.3.12
Nous recommandons que toute personne reconnue coupable d'une infraction électorale grave puisse être privée par un juge du droit de briguer les suffrages à l'élection suivante.

Recommandation 1.3.13
Nous recommandons :

a) que la *Loi électorale du Canada* interdise à quiconque de briguer les suffrages dans plus d'une circonscription à la fois; et
b) que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée en conséquence.

Recommandation 1.3.14
Nous recommandons :

a) que, dans le cas des candidats et candidates désignés par des associations de circonscription enregistrées, un membre de la direction et l'agent ou l'agente officiel de l'association soient tenus d'attester par écrit que la désignation s'est déroulée conformément à la constitution de l'association;
b) que, dans tous les autres cas, toute déclaration de candidature soit accompagnée de la signature de 250 électeurs ou électrices de la circonscription visée, sauf dans les circonscriptions comportant des localités isolées, où le nombre requis serait de 100; et
c) que le directeur ou la directrice du scrutin soit autorisé à traiter comme des originaux les déclarations de candidature transmises par télécopie.

Recommandation 1.3.15
Nous recommandons que les candidats et candidates soient tenus de déposer un cautionnement de 1 000 $ qui serait remboursé ou annulé en

totalité lorsqu'ils se seraient acquittés de leur obligation de faire rapport conformément à la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 1.3.16
Nous recommandons :

a) que soient maintenues les dispositions de la *Loi électorale du Canada* prévoyant que la non-présentation des rapports exigés entraîne la perte du droit de siéger ou de voter à la Chambre des communes tant que la personne en cause ne s'est pas conformée aux exigences de la Loi; et
b) que soit inéligible à une élection toute personne qui, pour une élection antérieure, n'a pas produit le rapport exigé par la *Loi électorale du Canada* à la date de clôture des mises en candidature pour cette élection.

Recommandation 1.3.17
Nous recommandons :

a) que tout employeur recevant un avis écrit d'un employé ou une employée souhaitant briguer une investiture et se présenter à une élection fédérale soit tenu de lui octroyer un congé à cette fin dès la publication du décret d'élection;
b) que ce congé se termine sept jours après la date d'investiture si la personne visée n'est pas désignée candidate, ou sept jours après la proclamation de l'élu ou l'élue si elle est candidate;
c) que les employés et employées bénéficiant d'un tel congé conservent les avantages sociaux auxquels ils ou elles ont normalement droit; et
d) que les recommandations ci-dessus n'excluent aucune entente entre employés et employeurs qui prévoirait un congé autorisé avant ou après la période électorale.

Recommandation 1.3.18
Nous recommandons :

a) que soit abrogée la disposition de la *Loi sur le Parlement du Canada* relative à la publication d'un décret d'élection partielle;
b) que la *Loi électorale du Canada* stipule qu'une élection partielle soit tenue dans les 180 jours à compter du jour où le président ou la présidente de la Chambre des communes est informé d'une vacance;
c) que la limite de 40 à 47 jours que nous recommandons pour la période électorale s'applique également aux élections partielles;
d) que les dispositions relatives à la publication d'un décret d'élection partielle soient inapplicables lorsqu'une vacance survient dans les six mois précédant l'expiration d'un mandat parlementaire; et
e) qu'un décret d'élection partielle soit retiré d'office lorsque le Parlement est dissous avant la date du scrutin prévu dans le décret.

Recommandation 1.3.19
Nous recommandons que des limites soient imposées aux dépenses de toutes les personnes qui briguent l'investiture d'une association de circonscription enregistrée durant la période des mises en candidature.

Recommandation 1.3.20
Nous recommandons que les personnes faisant des dons aux aspirants et aspirantes à l'investiture d'une association de circonscription enregistrée aient droit à un reçu d'impôt délivré par un ou une responsable autorisé de l'association.

Recommandation 1.3.21
Nous recommandons de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon à inclure dans la liste des frais déductibles du revenu imposable les frais de garde d'enfants assumés par la personne ayant la responsabilité première de l'enfant pour briguer l'investiture d'une association de circonscription enregistrée durant la période des mises en candidature, ou pour briguer les suffrages en période électorale.

Recommandation 1.3.22
Nous recommandons :

a) que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée afin d'inclure dans la définition des « soins de préposé » les services d'un assistant ou une assistante chargé d'aider une personne handicapée à exécuter les fonctions nécessaires pour briguer l'investiture d'une association de circonscription enregistrée durant la période des mises en candidature ou pour briguer les suffrages en période électorale; et
b) que les candidats et candidates obtenant au moins 1 % des voix se voient rembourser 75 % des frais d'appareils auxiliaires payés en raison de leurs besoins spécifiques pour faire campagne en période électorale, ces frais ne pouvant dépasser 30 % de leur limite de dépenses.

Recommandation 1.3.23
Nous recommandons que les règlements et la constitution des partis politiques enregistrés exigent la mise sur pied de comités de recrutement en règle et qu'ils engagent les partis à mettre en œuvre des mécanismes qui favorisent de manière tangible le recrutement et la désignation de candidats et candidates largement représentatifs.

Chapitre 4

Recommandation 1.4.1
Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifié de façon à consacrer les principes suivants :

1. Soixante-quinze sièges sont attribués au Québec et le nombre de sièges accordés aux autres provinces est fonction du ratio de leur population par rapport à celle du Québec.
2. Au besoin, des sièges additionnels sont attribués à certaines provinces pour assurer :
   i) que la clause sénatoriale soit respectée;
   ii) qu'aucune province ne perde plus d'un siège par redistribution; et
   iii) qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins populeuse.

Recommandation 1.4.2
Nous recommandons de maintenir le recours à des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions pour chaque province et pour les Territoires du Nord-Ouest, ainsi que la façon de les composer et de désigner leurs membres.

Recommandation 1.4.3
Nous recommandons que la commission de délimitation des circonscriptions de chaque province fixe les limites des circonscriptions de la province concernée en tenant compte des deux principes suivants : que le vote de chaque électeur ou électrice ait le même poids et que chaque circonscription reflète les communautés d'intérêts comprises dans ses limites.

Recommandation 1.4.4
Nous recommandons :

a) que les commissions de délimitation des circonscriptions puissent s'écarter du quotient électoral provincial de 15 % au maximum; et
b) que les règles régissant le découpage des deux circonscriptions des Territoires du Nord-Ouest demeurent différentes quant au critère de la population.

Recommandation 1.4.5
Nous recommandons que soit abrogée la disposition autorisant les commissions de délimitation des circonscriptions à déroger aux écarts admissibles par rapport au quotient électoral provincial dans des circonstances qu'elles jugent extraordinaires.

Recommandation 1.4.6
Nous recommandons :

a) que les circonscriptions soient délimitées de façon à représenter des communautés d'intérêts naturelles établies à partir de considérations démographiques, sociologiques et géographiques, compte tenu de l'accessibilité, de la configuration et de l'écologie des régions, ainsi que

des limites des administrations municipales et locales et des régions visées par un traité; et

b) que les commissions de délimitation des circonscriptions soient tenues de justifier leurs propositions et leurs décisions finales en fonction des aspects de la communauté d'intérêts et des facteurs contextuels énoncés ci-dessus.

Recommandation 1.4.7

Nous recommandons :

a) qu'une révision de la carte électorale ait lieu dans toutes les provinces à la suite de chaque redistribution, sur la base du nombre des électeurs et électrices inscrits lors du plus récent scrutin fédéral;
b) que le directeur général ou la directrice générale des élections détermine le quotient électoral de chacune des provinces après chaque élection générale et recommande un redécoupage s'il y a lieu;
c) que la carte électorale soit révisée à la suite d'une élection générale dans toute province où au moins 25 % des circonscriptions s'écartent du quotient provincial de plus de 15 %;
d) qu'aucune commission de délimitation des circonscriptions ne soit établie selon l'alinéa a) dans toute province dont le nombre de sièges assignés à la Chambre des communes n'a pas changé et où une commission de délimitation des circonscriptions avait été créée après la dernière élection générale en vertu des alinéas b) et c); et
e) qu'aucune commission de délimitation des circonscriptions ne soit établie dans une province après une élection générale selon l'alinéa c) durant la période commençant le premier jour de l'année précédant l'année d'un recensement décennal et se terminant le jour où la commission de délimitation des circonscriptions établie après le recensement termine son rapport.

Recommandation 1.4.8

Nous recommandons :

a) que les commissions de délimitation des circonscriptions soient établies et leurs membres nommés au plus tard à la fin du mois de septembre de l'année durant laquelle est effectué un recensement décennal, ou dans les soixante jours suivant la date à laquelle la Commission électorale du Canada décide qu'un redécoupage électoral est nécessaire dans une ou plusieurs provinces à la suite d'une élection générale; et
b) que les commissions de délimitation des circonscriptions adressent leur rapport à la Commission électorale du Canada dans les huit mois suivant la date à laquelle elles reçoivent de celle-ci les données officielles du recensement, ou dans les huit mois suivant la date de leur création dans

une province après une élection générale, sauf si une deuxième série d'audiences publiques est nécessaire, auquel cas le délai sera prolongé de quatre mois.

Recommandation 1.4.9
Nous recommandons :

a) que l'ordonnance de représentation publiée après une redistribution des sièges consécutive à un recensement décennal entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins six mois après le jour de publication de l'ordonnance; et
b) qu'une ordonnance de représentation soit publiée pour chaque province lorsqu'une révision des limites des circonscriptions est requise par suite d'une élection générale, et qu'elle entre en vigueur dès la première dissolution du Parlement intervenant au moins six mois après le jour de publication de l'ordonnance.

Recommandation 1.4.10
Nous recommandons :

a) que l'examen en comité parlementaire des remaniements proposés aux limites des circonscriptions soit aboli; et
b) que les commissions de délimitation des circonscriptions sollicitent des commentaires et tiennent des audiences publiques lorsqu'elles modifient leurs rapports préliminaires; et que, lorsque ces modifications entraînent l'addition ou la soustraction d'un nombre d'électeurs et électrices égal à 25 % ou plus de l'électorat d'une circonscription, elles sollicitent des commentaires et tiennent des audiences publiques pour entendre et analyser ces commentaires.

Recommandation 1.4.11
Nous recommandons :

a) que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales soient encouragées à employer des noms sans référence géographique pour désigner des circonscriptions, surtout lorsque cela permettrait d'éviter des noms composés comportant plus de deux éléments;
b) que la Loi ne permette pas de changer le nom d'une circonscription autrement que lors d'une révision de la carte électorale; et
c) que les commissions de délimitation soient tenues de demander conseil au Comité permanent canadien des noms géographiques lorsqu'elles doivent changer le nom d'une circonscription ou qu'elles songent à le faire, et que les motifs de leur choix soient présentés dans leurs rapports préliminaires.

Recommandation 1.4.12
Nous recommandons :

a) que la *Loi électorale du Canada* permette la création de circonscriptions autochtones par une commission de délimitation des circonscriptions dans toute province où le nombre d'électeurs et électrices autochtones s'identifiant comme tels, et inscrits sur un registre électoral autochtone, justifie l'établissement d'une ou de plusieurs circonscriptions, selon le quotient électoral de la province;
b) que, s'il faut plus d'une circonscription autochtone dans une province, les diverses communautés d'intérêts autochtones de cette province servent de critère fondamental à la délimitation de ces circonscriptions, soit à l'échelle d'une région ou de toute la province, à condition que le quotient provincial soit respecté; et
c) que les noms des circonscriptions autochtones soient en langue autochtone, qu'ils reflètent les liens historiques des communautés avec le territoire ou avec un nom ou un événement autochtone historique, et qu'ils soient choisis en consultant les communautés autochtones concernées.

Recommandation 1.4.13
Nous recommandons que le nombre de circonscriptions autochtones dans une province soit égal au résultat de la division du nombre d'électeurs et électrices autochtones inscrits sur le registre électoral autochtone par un nombre égal à 85 % du quotient électoral de la province.

Recommandation 1.4.14
Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoie que lorsque la redistribution des sièges de la Chambre des communes fait perdre un siège à une province et qu'une circonscription autochtone est créée à l'intérieur de ses limites, un siège supplémentaire soit attribué à la province aussi longtemps que celle-ci compte une ou plusieurs circonscriptions autochtones.

Recommandation 1.4.15
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* affirme que la création de circonscriptions autochtones n'a pas pour effet d'abroger ou d'infirmer tout traité ou autres droits et libertés déjà acquis aux peuples autochtones.

Recommandation 1.4.16
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices autochtones aient le droit de s'inscrire sur le registre des électeurs et électrices autochtones de leur province; et
b) que l'électeur ou l'électrice autochtone soit défini comme toute personne ayant qualité d'électeur et s'identifiant elle-même comme autochtone;

en cas d'opposition, la personne visée pourrait être tenue de fournir des preuves d'ascendance autochtone ou d'acceptation par la communauté, mais le fardeau de la preuve incomberait à la partie opposante.

Recommandation 1.4.17
Nous recommandons :

a) que l'établissement d'un registre des électeurs et électrices autochtones dans chaque province, pour déterminer si le nombre de ces électeurs et électrices justifie la création d'au moins une circonscription autochtone, se déroule sous l'autorité générale de la Commission électorale du Canada;
b) que le processus soit administré par des personnes qui sont elles-mêmes admissibles à figurer sur un tel registre; et
c) que la Commission électorale soit tenue de recourir à la collaboration des médias et des organisations autochtones pour ses campagnes d'inscription auprès des électeurs et électrices autochtones.

Chapitre 5

Recommandation 1.5.1
Nous recommandons que les partis politiques enregistrés, dont il convient de reconnaître la primauté dans le système politique canadien et qui sont formés, au nom d'une idéologie et de principes partagés, dans le but de :

désigner des candidats et candidates pour les élections à la Chambre des communes; mobiliser l'électorat en faveur de leurs candidats et candidates; appeler leurs membres à débattre du gouvernement démocratique; constituer un lieu où s'élaborent des politiques nouvelles; préparer leurs membres élus à leurs responsabilités parlementaires; et organiser la représentation et la responsabilité du gouvernement au Parlement,

adoptent chacun une constitution qui favorise les valeurs et pratiques démocratiques dans la conduite de leurs affaires internes, et qui soit compatible avec l'esprit de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Recommandation 1.5.2
Nous recommandons :

a) que la constitution démocratique d'un parti et de ses associations de circonscription enregistrées soit présentée à la Commission électorale du Canada dans le cadre d'une demande d'enregistrement, et comporte les éléments suivants :
   1. des dispositions exigeant que les membres qui participent à la désignation d'un candidat ou une candidate à la Chambre des communes, au choix des délégués et déléguées à un congrès de direction, ou à l'élection du ou de la chef du parti, aient qualité d'électeur;

2. des règles claires et cohérentes régissant tous les aspects du processus de sélection des candidats et candidates, des chefs, des délégués et déléguées et des dirigeants et dirigeantes ainsi que l'adhésion des membres du parti;
3. des règles et procédures pour les réunions et les débats;
4. une règle établissant qu'on ne peut voter qu'une fois et à une seule assemblée lors de la désignation des candidats et candidates aux élections, des délégués et déléguées aux congrès de direction ou du ou de la chef du parti, et pour la conduite des affaires d'une association de circonscription;
5. des dispositions permettant l'arbitrage et la résolution des conflits entre les membres et les différentes composantes du parti; et
6. des sanctions spécifiques applicables en cas d'infraction à la constitution et aux règles du parti; et

b) que rien dans les dispositions ci-dessus n'ait pour effet d'empêcher un parti enregistré d'avoir des associations provinciales susceptibles d'exercer une partie ou la totalité des fonctions et des responsabilités du parti national. Le cas échéant, la constitution et le règlement du parti définiront les pouvoirs des associations provinciales, et la constitution et les règlements des associations provinciales devront être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et être divulgués à la Commission électorale du Canada.

Recommandation 1.5.3
Nous recommandons :

a) que tout parti soit tenu de fournir pour son enregistrement :
1. le nom complet du parti;
2. son nom, son sigle et son logo, le cas échéant, qui devra figurer sur les documents d'élection; ces indications devront être différentes de celles de tout autre parti enregistré ou représenté à la Chambre des communes au moment où le dossier est soumis ou antérieurement;
3. l'adresse du bureau du parti où sont gardés ses dossiers et où toute communication peut être adressée;
4. les nom et adresse des institutions financières où se trouvent les comptes du parti;
5. les nom et adresse du ou de la chef du parti ou de son leader désigné, qui doit avoir qualité d'électeur;
6. les nom et adresse des dirigeants et dirigeantes du parti, qui doivent avoir qualité d'électeur;
7. les nom et adresse du vérificateur nommé par le parti;
8. les nom et adresse de l'agent ou agente principal du parti;
9. une déclaration écrite, signée de l'agent ou agente principal et des vérificateurs du parti, attestant qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités; et
10. un état récent des comptes vérifiés du parti;

b) qu'un parti puisse s'enregistrer n'importe quand avant la publication du décret d'élection s'il :
   1. satisfait aux obligations administratives de l'enregistrement;
   2. présente sa constitution et son règlement, qui doivent être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et dûment adoptés par les membres du parti réunis en assemblée générale;
   3. s'engage à nommer des candidats et candidates dans au moins 50 circonscriptions aux élections fédérales suivantes; et
   4. justifie par écrit du soutien de 5 000 membres en règle ayant qualité d'électeur;
c) qu'un parti ayant nommé des candidats et candidates dans au moins 50 circonscriptions, aux plus récentes élections fédérales, ou étant reconnu comme parti parlementaire en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, soit automatiquement enregistré s'il :
   1. a déposé sa demande d'enregistrement;
   2. a satisfait aux obligations administratives de l'enregistrement énoncées ci-dessus; et
   3. a présenté sa constitution et son règlement, qui doivent être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et être dûment adoptés par les membres du parti réunis en assemblée générale; et
d) que la Commission électorale du Canada refuse toute demande d'enregistrement et s'abstienne d'enregistrer tout parti politique entre la date de clôture des mises en candidature et le jour du scrutin.

Recommandation 1.5.4
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit habilitée à suspendre l'enregistrement d'un parti pour n'importe quelle durée;
b) que cette suspension puisse être prononcée s'il est démontré qu'un parti a enfreint les conditions de son enregistrement;
c) que la radiation du registre soit prononcée lorsque la Commission juge que le parti enregistré a violé les termes de sa constitution ou ne s'est pas conformé aux exigences de la *Loi électorale du Canada*;
d) qu'un parti enregistré ayant nommé des candidats et candidates dans moins de 50 circonscriptions soit suspendu d'office; et
e) qu'un parti enregistré, y compris un parti parlementaire reconnu par la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui n'a pas réussi à présenter des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, mais en a présenté dans au moins 15, puisse faire inscrire son nom sur les bulletins de vote.

Recommandation 1.5.5
Nous recommandons :

a) que toutes les associations de circonscription de partis enregistrés soient tenues de s'enregistrer auprès de la Commission électorale du Canada;

b) que la Commission électorale n'enregistre que les associations de circonscription de partis enregistrés;
c) que ces associations soient autorisées à délivrer des reçus d'impôt tant que leur enregistrement reste valide et qu'elles respectent les dispositions de la Loi; et
d) que la Commission électorale enregistre une seule association de parti enregistré par circonscription.

Recommandation 1.5.6
Nous recommandons :

a) que toute demande d'enregistrement d'une association de circonscription comporte les éléments suivants :
   1. le nom de l'association et la déclaration de parrainage du parti enregistré;
   2. la constitution de l'association, qui doit être conforme aux prescriptions de la Loi et avoir été adoptée par les membres de l'association réunis en assemblée générale;
   3. les nom et adresse du président ou de la présidente de l'association;
   4. les nom et adresse de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur comptable de l'association;
   5. l'adresse où sont conservés les registres comptables de l'association;
   6. les nom et adresse des établissements financiers où l'association a un compte;
   7. une déclaration écrite de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur comptable attestant qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités; et
   8. un état financier présentant l'actif et le passif de l'association ainsi que tout excédent;
b) que, si la demande est conforme aux exigences, les renseignements soient consignés dans un registre des associations de circonscription tenu par la Commission électorale du Canada; l'association concernée et le parti qui la parraine seront informés de l'enregistrement de cette dernière; et
c) que les associations soient tenues de communiquer rapidement à la Commission toute modification aux renseignements figurant sur leur demande d'enregistrement.

Recommandation 1.5.7
Nous recommandons que la radiation d'une association de circonscription intervienne dans les cas suivants :
1. le parti national est radié;
2. le parti enregistré demande que son association soit radiée;

3. des changements dans la délimitation de la circonscription ont entraîné la disparition d'une association ou sa fusion avec une ou plusieurs autres; ou
4. l'association a contrevenu aux dispositions de sa constitution ou n'a pas respecté ses obligations aux termes de la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 1.5.8

Nous recommandons qu'un parti ait le droit d'être inscrit sur les bulletins de vote, à côté du nom de ses candidats et candidates, dans une élection générale et toute élection subséquente jusqu'à l'élection générale suivante :
1. s'il satisfait aux exigences administratives énoncées dans la recommandation 1.5.3;
2. si le ou la chef du parti a qualité d'électeur;
3. si le nom du parti est distinct de celui de tout autre parti actuellement ou anciennement enregistré ou représenté à la Chambre des communes; et
4. si, à la date de clôture des mises en candidature en vue de l'élection générale, il présente des candidats et candidates dans au moins 15 circonscriptions.

Recommandation 1.5.9

Nous recommandons que le candidat ou la candidate d'une association de circonscription enregistrée soit mis en candidature à l'occasion d'une assemblée ouverte des membres du parti, tenue expressément à cette fin.

Recommandation 1.5.10

Nous recommandons que les candidats et candidates d'un parti enregistré, ou d'un parti admis à figurer sur les bulletins de vote, qui veulent utiliser le nom, le logo ou le sigle de leur parti sur les documents d'élection, soient tenus de présenter une déclaration d'appui signée par le ou la chef du parti, son représentant ou sa représentante désigné ou toute autre personne désignée par l'organe de direction du parti.

Recommandation 1.5.11

Nous recommandons, si le pourcentage total de femmes à la Chambre des communes est inférieur à 20 % à la suite de la prochaine élection ou de celle qui la suivra :
1 qu'aux deux élections suivant la prochaine, chaque parti enregistré comptant au moins 20 % de femmes députées reçoive un remboursement qui serait augmenté d'un pourcentage égal à son pourcentage de femmes députées, jusqu'à concurrence d'un remboursement de 150 %;
2. que cette mesure soit automatiquement annulée lorsque le pourcentage total de femmes à la Chambre des communes aura atteint 40 %; et
3. qu'après la troisième élection, si cette disposition est toujours en vigueur, la Commission électorale du Canada la revoie et conseille le Parlement sur l'opportunité de la conserver ou de la modifier.

Recommandation 1.5.12

Nous recommandons que, comme condition préalable à son enregistrement, un parti soumette sa constitution à la Commission électorale du Canada et que celle-ci stipule :

1. que seuls les personnes résidant dans la circonscription visée et qui sont membres en règle du parti depuis au moins trente jours avant la date fixée pour l'assemblée de sélection des délégués et déléguées au congrès de direction du parti peuvent participer à l'élection des délégués et déléguées;
2. que les membres résidant à l'extérieur de la circonscription qui procède à la sélection des délégués et déléguées au congrès de direction soient membres en règle du parti depuis au moins six mois avant la date de l'assemblée pour pouvoir participer à l'élection des délégués;
3. que tout membre qui participe à l'élection du ou de la chef du parti au suffrage universel des membres soit membre en règle du parti depuis au moins trente jours avant la date de l'élection du chef; et
4. qu'immédiatement après avoir pris la décision de déclencher le processus de désignation du ou de la chef du parti, les autorités compétentes du parti soient tenues d'adopter des règles spécifiques pour régir ce processus, lesquelles devront notamment prévoir :
   i) l'obligation pour les candidats et candidates à la direction d'assurer la divulgation complète de leurs activités financières, y compris le montant et la source des dons totalisant plus de 250 $;
   ii) des limites de dépenses qui pourraient être inférieures à 15 % des dépenses électorales permises au parti en vertu de la *Loi électorale du Canada*, pour les élections générales fédérales les plus récentes; et
   iii) l'obligation pour les candidats et candidates à la direction de remettre un rapport préliminaire sur leurs recettes et dépenses, la veille de l'élection du ou de la chef du parti.

Recommandation 1.5.13

Nous recommandons de modifier la *Loi électorale du Canada* pour y inclure les dispositions suivantes :

1. les candidats et candidates à la direction doivent déposer auprès de la Commission électorale du Canada un rapport sur leurs recettes et dépenses dans les trois mois suivant le jour de l'élection du ou de la chef du parti;
2. les dépenses de chaque candidat et candidate à la direction des partis enregistrés ne doivent pas dépasser 15 % des dépenses électorales permises au parti en vertu de la *Loi électorale du Canada*, pour les élections générales fédérales les plus récentes;
3. chaque candidat et candidate à la direction du parti est tenu de nommer un agent ou une agente ayant des responsabilités semblables à celles de l'agent officiel d'un candidat à la Chambre des communes;
4. les limites de dépenses pour les campagnes de direction prennent effet dès que le parti fixe et annonce la date de l'élection de son chef, et restent en vigueur jusqu'au jour de l'élection du ou de la chef inclusivement;

5. les candidats et candidates qui briguent la direction d'un parti enregistré et dont la candidature est reconnue par ce parti sont autorisés à utiliser le système des crédits d'impôt pour leur collecte de fonds, au moyen d'un mécanisme choisi par le parti enregistré;
6. les crédits d'impôt, dans le cadre des campagnes de direction, sont accordés par le parti seulement et le total du montant des dons à un candidat ou une candidate à la direction donnant droit à un crédit d'impôt ne doit pas dépasser la limite de dépenses totales fixée à chaque candidat par le parti; et
7. toute portion de l'excédent financier accumulé par un candidat ou une candidate à la direction et donnant droit au crédit d'impôt doit être reversée au parti enregistré, à sa fondation enregistrée ou à l'une de ses associations de circonscription enregistrées, au choix du candidat concerné.

Recommandation 1.5.14
Nous recommandons :

a) que chaque parti enregistré adopte un code d'éthique; et
b) que chaque parti établisse un comité d'éthique qui veillerait au respect et à la promotion de ce code.

Recommandation 1.5.15
Nous recommandons :

a) que l'on encourage les partis politiques enregistrés à créer des fondations;
b) que le but des fondations de parti soit :
   1. d'apporter aux partis enregistrés une base institutionnelle permanente pour l'élaboration et la promotion de nouvelles options politiques;
   2. de réunir les membres des partis dans des séminaires et conférences sur des questions d'intérêt public;
   3. d'assurer un programme de publications favorisant la formation des membres du parti;
   4. de servir de source de conseils et de recherche politiques aux partis enregistrés, tant dans leur rôle de partis d'opposition que de parti au pouvoir; et
   5. d'aider les partis enregistrés durant la période de transition de l'opposition au pouvoir et inversement; et
c) que les fondations partisanes ne soient admissibles au financement public direct et indirect que si :
   1. elles répondent aux obligations imposées aux organismes à but non lucratif par la *Loi sur les corporations canadiennes*;
   2. elles adoptent une constitution distincte de celle de leur parti, explicitant leur mission et leurs objectifs, énonçant les procédures de sélection des membres de leur conseil d'administration et de leur directeur ou directrice et garantissant l'autonomie nécessaire au libre échange des idées et aux débats sur les questions majeures;

3. la composition de leur conseil d'administration prévoit la représentation des différentes instances du parti, y compris, si le parti le décide, le ou la chef ou tout autre dirigeant ou dirigeante du parti;
4. des dispositions spécifiques interdisent au directeur ou à la directrice et aux autres permanents et permanentes de participer directement à la préparation de documents électoraux ou à l'organisation d'une campagne électorale, à moins de prendre un congé sans solde à cette fin;
5. elles présentent un rapport annuel sur leurs activités et leurs programmes à la Commission électorale du Canada. Ce rapport comprendra l'état complet des recettes, des dépenses et des dons reçus, conformément aux obligations de transparence financière imposées aux partis; et
6. elles n'effectuent aucun transfert de fonds au profit du parti, sauf pour le paiement des services administratifs spécifiques qu'il a fournis.

Recommandation 1.5.16
Nous recommandons :

a) que les fondations des partis enregistrés ayant obtenu au moins 5 % du suffrage national lors des élections précédentes bénéficient du financement public sous la forme d'une subvention annuelle égale à la multiplication par 0,25 $ de chaque vote obtenu à l'élection précédente par le parti enregistré concerné;
b) que le parti enregistré présente la demande de création d'une fondation à la Commission électorale du Canada;
c) qu'un parti enregistré n'ayant pas institué de fondation ne soit pas admissible aux subventions annuelles;
d) que, si une fondation est créée au cours de l'année civile suivant des élections générales, la subvention annuelle totale lui soit attribuée pour cette année-là;
e) que l'on modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour établir que les dons aux fondations des partis enregistrés bénéficient du système du crédit d'impôt au même titre que les dons aux organismes de charité;
f) que les fondations soient tenues de se conformer aux obligations que la *Loi de l'impôt sur le revenu* impose aux organismes de charité; et
g) que la composition du conseil d'administration des fondations réponde aux exigences qui s'appliquent en la matière aux organismes de charité, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Recommandation 1.5.17
Nous recommandons :

a) qu'un parti enregistré qui a créé sa fondation, mais n'a pas obtenu 5 % du vote national à l'élection subséquente, puisse conserver l'accréditation de sa fondation délivrée par la Commission électorale du Canada;

b) que la Commission prononce la radiation de la fondation de tout parti enregistré qui aurait été radié; et
c) que la Commission fasse un bilan du financement public des fondations partisanes au bout de sept ans et présente ses conclusions au Parlement.

Recommandation 1.5.18
Nous recommandons que le barème du crédit d'impôt fédéral pour don politique demeure inchangé.

Recommandation 1.5.19
Nous recommandons qu'une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les reçus permettant aux contribuables de réclamer le crédit d'impôt pour don politique seront délivrés seulement pour les dons destinés à soutenir les activités d'un parti fédéral enregistré, y compris ses associations de circonscription enregistrées, d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture d'un parti dans une circonscription fédérale, d'un candidat ou une candidate à une élection fédérale, ou d'un candidat ou une candidate à la direction d'un parti fédéral enregistré.

Chapitre 6

Recommandation 1.6.1
Nous recommandons que l'expression « dépenses électorales » soit définie comme « le coût de tous les biens ou services utilisés lors d'une élection en vue de :
1. favoriser ou contrecarrer, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou une candidate;
2. promouvoir ou combattre un parti politique enregistré ou le programme et les politiques d'un candidat ou une candidate ou d'un parti enregistré; ou
3. approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou le ou la chef d'un parti enregistré;
et que soit inclus dans ce coût un montant égal à la valeur de tous les dons de biens ou de services utilisés pendant l'élection ».

Recommandation 1.6.2
Nous recommandons que les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate n'excèdent pas le montant cumulatif suivant :
- 2,00 $ pour chacun des 20 000 premiers électeurs et électrices inscrits dans la circonscription;
- 1,00 $ pour chaque électeur ou électrice inscrit entre le 20 001e et le 30 000e; et
- 0,50 $ pour chaque électeur ou électrice inscrit supplémentaire.

Recommandation 1.6.3
Nous recommandons :

a) qu'aux fins du calcul de la limite des dépenses électorales d'un candidat ou une candidate, toute circonscription qui compte moins de 30 000 électeurs et électrices soit réputée en compter 30 000; et
b) que les candidats et candidates des circonscriptions comptant en moyenne moins de 10 électeurs au kilomètre carré soient autorisés à engager des dépenses électorales supplémentaires de 0,30 $ par kilomètre carré, sous réserve que ces dépenses supplémentaires n'excèdent pas 50 % du total qui aurait été autorisé autrement.

Recommandation 1.6.4
Nous recommandons que les dépenses électorales d'un parti politique enregistré n'excèdent pas le montant cumulatif de 0,70 $ par électeur ou électrice inscrit dans les circonscriptions où le parti présente des candidats ou candidates.

Recommandation 1.6.5
Nous recommandons qu'aucune restriction légale ne soit imposée à la capacité des groupes, associations, syndicats et employeurs de communiquer directement, et exclusivement, avec leurs membres en règle, leur personnel ou leurs actionnaires relativement à des questions électorales.

Recommandation 1.6.6
Nous recommandons :

a) que les dépenses électorales engagées par des groupes ou des individus non liés à un parti politique enregistré ou à un candidat ou une candidate n'excèdent pas 1 000 $;
b) que toute annonce publicitaire ou tout matériel de promotion distribué porte le nom de son commanditaire; et
c) que la mise en commun de fonds soit interdite.

Recommandation 1.6.7
Nous recommandons que la période d'embargo sur la publicité électorale à la fin de la période électorale s'applique à la publicité faite par des groupes et des individus autres que les partis et les candidats.

Recommandation 1.6.8
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada rajuste annuellement les limites de dépenses des candidats et candidates, des partis enregistrés ainsi que des individus et des groupes;

b) que les rajustements reflètent l'évolution du coût des principaux biens et services utilisés dans le cadre des campagnes électorales; et
c) que les rajustements entrent en vigueur le 1er mai de chaque année et s'appliquent à toute élection déclenchée dans les douze mois suivant cette date.

Recommandation 1.6.9
Nous recommandons :

a) que les dépenses des aspirants et aspirantes à l'investiture d'une association de circonscription enregistrée soient limitées à 10 % des dépenses électorales autorisées au moment de l'assemblée d'investiture pour un candidat ou une candidate qui se présente dans cette circonscription, sauf si les règles du parti politique enregistré prévoient une limite inférieure;
b) que cette limite s'applique pendant une période d'investiture maximale de trente jours; et
c) qu'en période électorale, les dépenses engagées par une association de circonscription ou par un parti politique enregistré en vue de l'investiture d'un aspirant ou une aspirante soient limitées à 10 % des dépenses électorales autorisées pour un candidat ou une candidate dans la circonscription.

Recommandation 1.6.10
Nous recommandons :

a) que ceux et celles qui briguent l'investiture d'une association de circonscription enregistrée soient tenus d'en aviser l'agent ou l'agente de l'association de circonscription, en conformité avec la constitution de l'association ou du parti politique enregistré;
b) que chaque aspirant et aspirante à l'investiture soit tenu de désigner un agent ou une agente dont les responsabilités seraient semblables à celles de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate;
c) que l'agent ou l'agente de circonscription délivre des reçus d'impôt pour les dons versés à la campagne d'investiture d'un aspirant ou une aspirante, mais qu'il cesse d'en délivrer dès que la valeur de ces dons aura atteint le plafond des dépenses d'investiture;
d) que, pour s'enregistrer, tout parti politique et toute association de circonscription dépose auprès de la Commission électorale du Canada ses règlements concernant les activités financières des aspirants et aspirantes à l'investiture; ces règlements prévoiront notamment la divulgation obligatoire des dons, le plafonnement des dépenses et l'obligation, pour chaque aspirant à l'investiture, de déposer auprès de l'association un rapport préliminaire de ses dépenses d'investiture et des dons reçus, au plus tard le jour de l'assemblée d'investiture;

e) qu'au plus tard un mois après l'assemblée d'investiture, les aspirants et aspirantes déposent auprès de la Commission électorale du Canada un rapport de leurs dépenses et des dons reçus pendant la période de mise en candidature, sauf si la mise en candidature a lieu durant la période électorale, auquel cas le candidat ou la candidate désigné devra déposer ce rapport au plus tard le jour prévu pour le dépôt de son rapport postélectoral; et
f) que la Commission électorale du Canada fasse rapport au Parlement après la première élection au cours de laquelle les dépenses d'investiture auront été plafonnées.

Recommandation 1.6.11
Nous recommandons :

a) que les partis politiques enregistrés qui obtiennent au moins 1 % des votes valides à l'échelle nationale soient remboursés à raison de 0,60 $ par vote, jusqu'à concurrence de 50 % de leurs dépenses électorales;
b) que les candidats et candidates qui obtiennent au moins 1 % des votes valides dans une circonscription soient remboursés à raison de 1,00 $ par vote, sous réserve des exceptions suivantes :
   i) que les candidats et candidates des circonscriptions comptant en moyenne moins de 10 électeurs ou électrices au kilomètre carré soient remboursés à raison de 1,25 $ par vote recueilli;
   ii) que les candidats et candidates des circonscriptions « comportant des localités isolées » soient remboursés à raison de 1,50 $ par vote recueilli; et
   iii) que les candidats et candidates des circonscriptions comptant moins de 30 000 électeurs et électrices se voient rembourser le montant obtenu en multipliant leur part des suffrages par 30 000, et le résultat ainsi obtenu par le montant alloué normalement pour chaque vote;
   mais qu'aucun candidat ou candidate ne se voie rembourser plus de 50 % de ses dépenses électorales;
c) qu'après chaque élection, la Commission électorale du Canada réexamine le barème des remboursements; et
d) que toute modification au barème des remboursements se fasse par voie de règlement adopté par la Commission.

Recommandation 1.6.12
Nous recommandons :

a) qu'après une élection, l'excédent de tout candidat ou candidate n'ayant pas été désigné par une association de circonscription enregistrée soit détenu en fiducie par la Commission électorale du Canada; et
b) que, si cette personne se présente à l'élection générale suivante ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, les fonds soient remis à

l'agent ou agente financier du candidat ou de la candidate; si une association de circonscription est enregistrée dans la circonscription de cette personne, les fonds pourront être remis à cette association à la demande de ladite personne; autrement, les fonds seront versés au Receveur général du Canada.

Recommandation 1.6.13
Nous recommandons :

a) que les associations de circonscription des députés et députées indépendants soient autorisées à s'enregistrer à titre d'associations locales et à délivrer des reçus d'impôt pour les dons politiques;
b) que ces associations soient radiées dès que le député ou la députée démissionne, décide de ne pas se présenter à l'élection suivante ou est battu, et que ces fonds soient détenus en fiducie par la Commission électorale du Canada; et
c) que, si l'ancien député indépendant ou l'ancienne députée indépendante se présente à l'élection générale suivante ou à une élection partielle tenue dans l'intervalle, les fonds soient remis à l'agent ou agente financier du candidat ou de la candidate; autrement, qu'ils soient versés au Receveur général du Canada.

Recommandation 1.6.14
Nous recommandons :

a) que la période publicitaire commence 11 jours après la publication du décret d'élection et qu'elle se termine à minuit l'avant-veille du jour du scrutin;
b) que les partis politiques enregistrés et les radiodiffuseurs s'entendent sur la grille de diffusion de la publicité électorale payée dans un délai de 10 jours après la publication du décret; et
c) que, à défaut d'entente, la Commission électorale du Canada établisse la grille.

Recommandation 1.6.15
Nous recommandons que seuls les partis politiques enregistrés soient autorisés à acheter le temps d'antenne payé que les radiodiffuseurs sont tenus d'offrir en vertu de la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 1.6.16
Nous recommandons que chaque radiodiffuseur soit tenu d'offrir aux partis politiques enregistrés, pendant la période publicitaire, 360 minutes de temps d'antenne payé aux heures de grande écoute (ou à tout autre moment convenu), sous réserve d'un maximum de 100 minutes par parti.

Recommandation 1.6.17
Nous recommandons que l'interdiction d'acheter du temps d'antenne à des stations de radiodiffusion à l'étranger en période électorale reste inscrite dans la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 1.6.18
Nous recommandons :

a) que chaque radiodiffuseur soit tenu d'offrir aux partis politiques enregistrés du temps d'antenne facturé à 50 % du tarif commercial le plus bas pour un temps comparable;
b) que chaque radiodiffuseur, nonobstant les dispositions de la *Loi sur la radiodiffusion*, les règlements du CRTC ou ses conditions de licence, puisse classer la moitié du temps des annonces politiques diffusées pendant la période publicitaire comme du temps de programmation exempté des limites publicitaires; et
c) que chaque radiodiffuseur qui met du temps d'antenne payé à la disposition de candidats et candidates individuels soit tenu de le faire sur une base juste et équitable et à un tarif ne dépassant pas le taux le plus bas facturé à toute personne, à n'importe quel moment de la même période, pour un temps équivalent sur les mêmes installations.

Recommandation 1.6.19
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada publie des lignes directrices sur la réservation et l'annulation du temps d'antenne payé et sa répartition juste et équitable entre les partis; ces lignes directrices devraient refléter les pratiques commerciales courantes, tout en tenant compte des courts délais propres aux campagnes électorales et de la nécessité de répondre au mieux aux préférences de programmation des partis; et
b) que la Commission assume les fonctions actuellement remplies par l'arbitre en matière de radiodiffusion.

Recommandation 1.6.20
Nous recommandons que tout radiodiffuseur communautaire et tout réseau éducatif exploité par une province soient automatiquement assujettis aux dispositions de la *Loi électorale du Canada* s'ils vendent du temps publicitaire en période électorale à un parti politique enregistré, ou à un candidat ou une candidate.

Recommandation 1.6.21
Nous recommandons :

a) que les radiodiffuseurs soient expressément exonérés de toute responsabilité à l'égard du déplacement de messages publicitaires commerciaux

au profit de messages politiques en application de la *Loi électorale du Canada*; et

b) que les radiodiffuseurs ne soient pas tenus d'accepter des annonces d'un parti dans une langue autre que leur langue habituelle de diffusion.

Recommandations 1.6.22

Nous recommandons :

a) que soit supprimée l'actuelle disposition de la *Loi électorale du Canada* concernant le temps d'antenne gratuit accordé aux partis politiques;

b) que soit établi, dans une période commençant après la publication du décret d'élection à une date établie par la Commission électorale du Canada et se terminant l'avant-veille du jour du scrutin, un régime de diffusion gratuite de messages politiques assujetti aux conditions suivantes :

1. que les exploitants de réseaux de télévision et de radio, ainsi que les entreprises de radiodiffusion spécialisées qui présentent principalement des émissions de nouvelles et d'affaires publiques, soient tenus de libérer au bénéfice de la Commission électorale du Canada 10 périodes de 30 minutes de temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute (dont au moins 24 minutes seraient mises à la disposition des partis);
2. que les réseaux diffusant en français et dont le principal public se trouve au Québec, et les réseaux rejoignant une majorité de Canadiens et Canadiennes à l'extérieur du Québec dont la langue première est le français soient tenus de fournir à la Commission électorale 5 périodes de 30 minutes de temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute (dont au moins 24 minutes seraient mises à la disposition des partis); et
3. que les réseaux et les partis politiques enregistrés s'entendent sur les jours et les heures de diffusion de ces émissions; si aucune entente n'est intervenue au premier jour de la période de diffusion établie par la Commission électorale, la Commission fixera elle-même les jours et les heures de diffusion des émissions.

Recommandation 1.6.23

Nous recommandons :

a) que tous les partis politiques enregistrés participent aux émissions;

b) que les émissions soient conçues selon la formule magazine et soient composées de segments de programme d'environ quatre minutes pour chacun des partis; et

c) que la Chaîne parlementaire soit tenue de retransmettre chaque émission en langue française et anglaise au moins trois fois, et que les radiodiffuseurs puissent reprendre ces émissions s'ils le désirent, sauf pendant la période d'embargo à la fin de la période électorale.

Recommandation 1.6.24
Nous recommandons :

a) que le temps d'antenne gratuit soit réparti comme suit :
   1. un segment de programme à chaque parti politique enregistré;
   2. un segment additionnel à tous les partis enregistrés au moment du déclenchement des élections, et qui étaient déjà enregistrés à l'élection générale précédente mais n'avaient pas obtenu 5 % des suffrages;
   3. un segment additionnel à tous les partis politiques enregistrés présentant des candidats et candidates dans plus de la moitié des circonscriptions;
   4. un segment additionnel à tout parti enregistré représenté à la Chambre des communes (c'est-à-dire, comptant au moins un député ou une députée) au moment de la publication du décret d'élection, mais qui n'était pas enregistré ou qui n'avait pas obtenu plus de 5 % des suffrages à l'élection générale précédente; et
   5. que les segments restants soient distribués entre les partis enregistrés ayant obtenu plus de 5 % des voix à l'élection générale précédente, proportionnellement aux votes obtenus par chacun d'eux;
b) que, si le total du temps attribué aux partis n'ayant pas atteint le seuil de 5 % à l'élection précédente dépasse 40 % du total du temps disponible, les parts de ces partis soient réduites proportionnellement de façon à respecter cette limite; et
c) que, sur les réseaux de langue française, le temps soit réparti sur une base similaire à celle des autres réseaux, en tenant compte du principe de l'équité et du nombre de candidats et candidates présentés par chaque parti enregistré dans les secteurs desservis par les réseaux.

Recommandation 1.6.25
Nous recommandons :

a) que, pour assurer la meilleure qualité possible dans les émissions, la Commission électorale du Canada nomme un producteur ou une productrice pour chaque langue officielle, après consultation des partis politiques enregistrés; et
b) que les producteurs ou productrices encadrent la réalisation des émissions et aident les partis sur demande.

Recommandation 1.6.26
Nous recommandons :

a) que l'horaire de diffusion des segments des différents partis politiques dans le cadre des émissions gratuites soit établi par négociation entre les partis participants et les producteurs ou productrices; et,

b) que, à défaut d'entente, il soit établi par la Commission électorale du Canada.

Recommandation 1.6.27
Nous recommandons :

a) que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas la tenue de débats télévisés entre les chefs de parti;
b) que les réseaux et les partis continuent d'en négocier les modalités, sous réserve des règlements et des lignes directrices du CRTC;
c) que les partis et les réseaux choisissent une personne pour présider leurs négociations dans les cinq jours suivant le déclenchement des élections; et
d) que ces débats soient diffusés avec sous-titrage codé et interprétation gestuelle.

Recommandation 1.6.28
Nous recommandons que toute la publicité gouvernementale fédérale en période électorale soit assujettie aux règles suivantes :

a) aucun ministère ou agence du gouvernement du Canada ni aucune société de la Couronne ne peut, pendant la période électorale, publier de quelque façon que ce soit des renseignements sur ses programmes ou activités ou faire de la publicité à leur sujet dans la région où a lieu l'élection sauf :
   1. pour donner suite à des publications ou des annonces antérieures concernant ses programmes permanents;
   2. pour solliciter des demandes d'emploi ou pour lancer des appels d'offres de biens ou de services;
   3. lorsque la publication ou l'annonce est exigée par la loi; ou
   4. lorsque la Commission électorale du Canada estime que la publication ou l'annonce est nécessaire à la conduite d'une élection; et
b) sur réception de toute plainte, la Commission électorale devra examiner la présumée violation, enquêter sur l'affaire si elle le juge nécessaire et, le cas échéant, rendre une « ordonnance de cesser et de s'abstenir ».

Chapitre 7

Recommandation 1.7.1
Nous recommandons que les partis politiques enregistrés et les associations de circonscription enregistrées déposent un rapport non vérifié des dons reçus pendant les six premiers mois de l'année ainsi qu'un rapport vérifié complet de leurs activités financières pour l'ensemble de l'année.

Recommandation 1.7.2
Nous recommandons :

a) que tous les rapports financiers exigés des partis politiques enregistrés, des associations de circonscription enregistrées et des candidats et candidates aux élections soient soumis à la Commission électorale du Canada au plus tard trois mois après la fin de la période visée ou après l'élection;
b) que les aspirants et aspirantes à l'investiture soient tenus de présenter à la Commission électorale du Canada, au plus tard un mois après l'assemblée d'investiture, un rapport de leurs dépenses et des dons reçus durant la période de mise en candidature, sauf pour le candidat ou la candidate officiel si l'assemblée a lieu durant la période électorale ou si la date limite du rapport tombe à l'intérieur de cette période, auquel cas l'échéance coïncidera avec la date limite de production du rapport postélectoral; et
c) que les candidats et candidates à la direction des partis enregistrés soient tenus de présenter à la Commission électorale du Canada un rapport final de leurs dépenses et de leurs recettes au plus tard trois mois après le jour du vote.

Recommandation 1.7.3
Nous recommandons :

a) pour les dons sujets à déclaration :
   1. que les donateurs et donatrices fournissent leur adresse complète (numéro et rue, ville ou municipalité, province et code postal) ainsi que la date de leur contribution;
   2. que les compagnies à numéro révèlent, soit le nom sous lequel elles sont inscrites auprès des autorités provinciales, soit le nom figurant sur leur papier à en-tête, soit encore les noms de leurs administrateurs tels qu'inscrits auprès de Consommation et Corporations Canada; et
   3. que les partis enregistrés, les associations de circonscription enregistrées, les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti soient tenus de faire tout leur possible pour rassembler ces renseignements;
b) que l'emploi, à des fins non électorales, des renseignements divulgués soit interdit; et
c) qu'il soit permis d'ajouter des noms et adresses factices aux listes de donateurs et donatrices afin de confondre les contrevenants et contrevenantes à l'interdiction énoncée au point b).

Recommandation 1.7.4
Nous recommandons :

a) que les partis politiques enregistrés et les associations de circonscription enregistrées déclarent tous les dons totalisant 250 $ ou plus et provenant d'une même source au cours d'une année;

b) que les aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti déclarent tous les dons totalisant 250 $ ou plus et provenant d'une même source au cours de la période couverte par leur rapport; et
c) que la Commission électorale du Canada révise ce seuil tous les cinq ans.

Recommandation 1.7.5
Nous recommandons que, dans le cadre de tous les rapports exigés d'eux par la *Loi électorale du Canada*, les partis politiques enregistrés, les associations de circonscription enregistrées ainsi que les candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti déposent des états financiers préparés et vérifiés conformément aux principes et aux normes de comptabilité et de vérification généralement reconnus.

Recommandation 1.7.6
Nous recommandons :

a) que les renseignements sur les dons soient disponibles sous forme informatisée et lisible par machine et que, sur papier, ils soient présentés en ordre alphabétique, par catégorie de donateurs et donatrices et par province; et
b) que la Commission électorale du Canada instaure des mécanismes permettant la transmission informatisée des rapports financiers.

Recommandation 1.7.7
Nous recommandons que la Commission électorale du Canada prépare et publie chaque année, de même qu'après chaque élection générale, un sommaire analytique des données concernant le financement des partis et des campagnes électorales, en y incluant des renseignements contextuels susceptibles d'en rehausser l'utilité.

Recommandation 1.7.8
Nous recommandons que la *Loi du Parlement du Canada* soit modifiée de façon à imposer aux députés et députées la divulgation de tous les dons reçus, et cela dans une forme et selon des modalités qui respectent les dispositions de la *Loi électorale du Canada* applicables aux dons consentis aux partis politiques enregistrés et aux associations de circonscription enregistrées.

Recommandation 1.7.9
Nous recommandons :

a) que dans les stages de formation et les guides ou manuels destinés aux candidats et candidates, aux agents et agentes officiels ainsi qu'aux membres de la direction, les partis politiques expliquent les dispositions des articles 119 et 121 du *Code criminel* (en leurs versions successives)

relatives à la corruption et à la fraude, de même que les peines encourues par les contrevenants et contrevenantes; et

b) que les articles 119 et 121 du *Code criminel* soient insérés dans le code d'éthique de chaque parti politique.

Recommandation 1.7.10

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* n'impose pas de limite à la valeur des dons pouvant être versés aux partis politiques enregistrés, aux associations de circonscription enregistrées, aux aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi qu'aux candidats et candidates aux élections ou à la direction des partis.

Recommandation 1.7.11

Nous recommandons que les dons politiques provenant d'entreprises, de syndicats ou d'autres organisations ne soient pas interdits par la *Loi électorale du Canada*, sous réserve de la recommandation 1.7.12.

Recommandation 1.7.12

Nous recommandons :

a) que les dons politiques provenant de sources étrangères soient interdits, ces sources étant définies comme suit :
   1. tout particulier qui n'est pas citoyen ou citoyenne du Canada, résident ou résidente permanent ou immigrant ou immigrante reçu;
   2. toute entreprise à contrôle étranger, le contrôle d'une entreprise étant considéré comme étranger si une majorité des actions votantes sont détenues par des particuliers résidant à l'étranger ou par des entreprises à contrôle étranger;
   3. tout syndicat qui n'est pas habilité à négocier pour le compte de salariés et salariées au Canada; et
   4. tout gouvernement ou parti politique étranger;
b) que le ou la bénéficiaire d'un don soit tenu de prendre les précautions nécessaires pour s'assurer que ce don n'est pas de source étrangère; et
c) que s'il s'avère qu'un don est de source étrangère, le ou la bénéficiaire soit tenu de le restituer ou, si cela est impossible, de le remettre au Receveur général du Canada.

Recommandation 1.7.13

Nous recommandons :

a) que tout contribuable ou toute contribuable individuel soit autorisé à verser un don de 100 $ ou moins à un parti politique enregistré au moment de faire sa déclaration d'impôt fédérale et à réclamer le crédit d'impôt pour l'année visée; et

b) que le Receveur général verse à chacun des partis politiques enregistrés une somme égale aux dons faits selon cette procédure sans révéler les noms des donateurs ou donatrices individuels.

Recommandation 1.7.14

Nous recommandons que la publication de sondages d'opinion ou la diffusion de comptes rendus à leur sujet soit prohibée de minuit la veille de l'élection jusqu'à la clôture de tous les bureaux de vote le jour du scrutin.

Recommandation 1.7.15

Nous recommandons que tout média d'information qui commandite, achète ou acquiert un sondage d'opinion et en publie les résultats ou en fait état en primeur au Canada pendant une campagne électorale soit tenu de l'accompagner d'une fiche technique décrivant la méthodologie employée et contenant notamment les renseignements suivants :

- le nom de la maison de sondage,
- le nom du commanditaire,
- la période où se sont déroulées les entrevues,
- la méthode de collecte des données (par exemple, entrevue téléphonique ou en personne, questionnaire postal),
- la population dont l'échantillon a été extrait,
- le nombre de répondants et répondantes (entrevues achevées),
- le taux de refus (en pourcentage),
- la marge d'erreur,
- le libellé exact de chaque question pour laquelle des résultats sont donnés, et
- la taille, la description et la marge d'erreur de chacun des sous-échantillons mentionnés dans le rapport.

Recommandation 1.7.16

Nous recommandons que tout média d'information qui rend publics, en primeur au Canada, les résultats d'un sondage qu'il a commandité, acheté ou acquis pendant une campagne électorale mette à la disposition de tout citoyen ou citoyenne, moyennant les frais de copie et dans les 24 heures suivant la publication, un rapport complet sur les résultats des questions publiées, y compris les résultats sur lesquels l'information publiée ou diffusée était basée, et mette aussi à sa disposition les renseignements techniques suivants :

- les nom et adresse de la maison de sondage,
- le nom du commanditaire,
- les dates et heures des entrevues,
- la méthode de collecte (par exemple, entrevue téléphonique ou en personne, questionnaire postal),
- la population dont l'échantillon a été extrait,
- la méthode d'échantillonnage,

- la taille de l'échantillon initial,
- le nombre de répondants et répondantes inadmissibles,
- le nombre de répondants et répondantes (entrevues achevées),
- le taux de refus (en pourcentage),
- le taux de réponse (en pourcentage),
- la marge d'erreur,
- les facteurs de pondération et méthodes de normalisation (le cas échéant),
- le libellé exact de chaque question pour laquelle des résultats sont publiés,
- la taille, la description et la marge d'erreur de chacun des sous-échantillons mentionnés dans le compte rendu, et
- la méthode employée pour recalculer les pourcentages lorsque ceux-ci font abstraction des personnes sans opinion ou qui n'ont pas répondu à une question.

Recommandation 1.7.17
Nous recommandons que les comptes rendus des médias d'information traitant de sondages réalisés à titre privé ou par d'autres médias d'information, lorsqu'ils sont présentés en primeur au Canada d'une manière similaire à celle que les médias utilisent pour leurs propres sondages, soient soumis aux règles de divulgation décrites dans la recommandation 1.7.15.

Recommandation 1.7.18
Nous recommandons :

a) que les maisons de sondage qui effectuent des sondages d'opinion destinés à la publication en période électorale se donnent un code d'éthique et fondent une association pour en promouvoir le respect; et
b) que les maisons de sondage collaborent avec les médias afin d'améliorer la qualité du traitement journalistique des sondages.

Recommandation 1.7.19
Nous recommandons que soient maintenues les dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada* relatives à l'embargo sur la publicité électorale en fin de campagne.

Recommandation 1.7.20
Nous recommandons que la Fondation canadienne de la publicité crée avec les partis politiques enregistrés et les médias un groupe de travail chargé d'établir des normes et des mécanismes de contrôle applicables à la publicité électorale.

Recommandation 1.7.21
Nous recommandons que les radiodiffuseurs conservent leur responsabilité légale à l'égard du contenu de la publicité des partis politiques.

Recommandation 1.7.22
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* ne soit pas interprétée de manière à contraindre les radiodiffuseurs à insérer des annonces de partis politiques enregistrés dans leurs émissions de nouvelles ou d'affaires publiques.

Recommandation 1.7.23
Nous recommandons :

a) que les conseils de presse, à la fois de la presse écrite et électronique, élaborent des normes concernant la couverture des campagnes électorales, de même que des mécanismes de règlement des plaintes à ce sujet;
b) que des organisations comme l'Association canadienne des journalistes et la Fédération professionnelle des journalistes du Québec continuent d'effectuer des évaluations postélectorales de la couverture des campagnes et que d'autres associations professionnelles leur emboîtent le pas; et
c) que des organisations professionnelles comme l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens ou la Fondation pour le journalisme canadien organisent des séminaires sur la couverture des campagnes électorales.

Recommandation 1.7.24
Nous recommandons :

a) que soit créée, sous le nom de Commission électorale du Canada, une commission formée de sept membres nommés par une majorité des deux tiers à la Chambre des communes;
b) que la Chambre des communes désigne, parmi les membres de la Commission, un directeur général ou une directrice générale des élections, qui présidera également la Commission;
c) que la Chambre des communes nomme deux membres de la Commission au poste de vice-président ou vice-présidente;
d) que le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission soit nommé pour sept ans, ou jusqu'à son remplacement;
e) que les autres membres de la Commission soient nommés pour cinq ans ou jusqu'à leur remplacement;
f) qu'au moment de la création de la Commission, trois de ses six premiers membres soient nommés pour sept ans par souci de continuité;
g) que les mandats du directeur général ou de la directrice générale des élections et des commissaires soient renouvelables;
h) 1. qu'une majorité des commissaires soit autorisée à demander au Conseil canadien de la magistrature d'examiner l'opportunité de révoquer un ou une commissaire pour l'une des raisons énoncées aux alinéas 65(2)*a*) à *d*) de la *Loi sur les juges*;

2. la recommandation du Conseil devrait être adressée au président ou à la présidente de la Chambre des communes; et
3. toute révocation ne se ferait que sur adresse de la Chambre, par un vote des deux tiers;

i) que, pendant leur mandat, le directeur général ou la directrice générale des élections et les commissaires ne puissent occuper une charge ou être employés d'une quelconque façon par un parti politique, ni être membres ni faire un don politique ou contribuer à une fondation politique; et

j) que le directeur général des élections et président de la Commission ou la directrice générale des élections et présidente de la Commission touche un traitement égal à celui du ou de la juge en chef de la Cour fédérale du Canada; que le traitement des deux vice-présidents ou vice-présidentes soit égal à celui des juges de ce tribunal; et que la rémunération des autres membres de la Commission soit fixée par le gouverneur en conseil.

Recommandation 1.7.25

Nous recommandons, de plus, que la Commission électorale du Canada soit notamment habilitée à :

1. formuler des politiques et guider le directeur général ou la directrice générale des élections en matière de mise en œuvre des politiques;
2. diffuser des énoncés de politique aux partis politiques enregistrés, aux candidats et candidates, aux agents et agentes et à d'autres particuliers ou groupes concernés;
3. rendre une décision sur les appels interjetés par des citoyens ou citoyennes, des candidats ou candidates, des partis ou des agents ou agentes à propos de décisions prises par des membres du personnel électoral;
4. tenir des audiences publiques au sujet des règlements, des politiques et des lignes directrices;
5. répondre aux demandes de décisions préalables ou de bulletins d'interprétation émanant de partis politiques enregistrés, de candidats ou candidates ou d'agents ou agentes;
6. recommander des modifications législatives;
7. établir des règlements qui devront être déposés directement auprès du président ou de la présidente de la Chambre des communes et seront réputés adoptés s'ils ne sont pas renvoyés pour débat ou à un comité dans les quinze jours de séance suivant leur dépôt;
8. exercer les fonctions de l'actuel arbitre en matière de radiodiffusion;
9. déposer son budget d'exploitation annuel auprès du Conseil du Trésor;
10. déposer auprès du Parlement un rapport annuel sur l'administration des élections et l'application de la Loi; et
11. tenir un registre des partis politiques, des associations de circonscription et des fondations de parti.

Recommandation 1.7.26
Nous recommandons :

a) que lorsque la Commission électorale du Canada est saisie d'une cause, le président ou la présidente – ou, en son absence, le vice-président ou la vice-présidente – désigne les commissaires qui l'entendront;
b) que le nombre de ces commissaires puisse varier selon les besoins; et
c) que le quorum soit fixé à deux membres pour les réunions de la Commission.

Recommandation 1.7.27
Nous recommandons :

a) qu'un directeur général adjoint ou une directrice générale adjointe des élections soit nommé par la Commission électorale du Canada;
b) que le directeur général adjoint ou la directrice générale adjointe des élections soit considéré comme un employé ou une employée de l'État; et
c) qu'en l'absence du président ou de la présidente, un vice-président ou une vice-présidente soit chargé d'assurer l'intérim.

Recommandation 1.7.28

Nous recommandons que les dérogations à la législation électorale soient portées, selon leur gravité et leur nature, devant la Commission électorale du Canada ou devant les cours pénales provinciales.

Recommandation 1.7.29
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada puisse siéger comme un tribunal administratif pour juger les contraventions à la *Loi électorale du Canada* et qu'elle soit investie des mêmes pouvoirs, droits et privilèges qu'une cour supérieure d'archives mais que la Commission ne participe pas aux décisions relatives aux enquêtes et aux poursuites, qui relèveraient du directeur ou de la directrice des enquêtes et des poursuites;
b) que la Commission soit habilitée à procéder au besoin par injonction péremptoire ou par ordonnance de cesser et de s'abstenir pour assurer l'intégrité du processus électoral, à condition que la personne ou le parti visé puisse comparaître devant la Commission avant l'entrée en vigueur de la mesure, sauf dans les cas jugés urgents;
c) que la Commission motive ses décisions par écrit;
d) que la Commission soit habilitée à annuler ou à modifier toute décision ou ordonnance prise de sa propre initiative ou par suite d'une demande; et

e) que tout individu ou parti ait le droit de faire appel d'une décision de la Commission devant la Cour fédérale du Canada dans les trente jours suivant la décision, pour toute question concernant la compétence de la Commission.

Recommandation 1.7.30
Nous recommandons :

a) que le gouverneur en conseil nomme un directeur ou une directrice des enquêtes et des poursuites pour un mandat renouvelable de cinq ans, et que cette personne ne puisse être renvoyée que pour motif valable, sur décision unanime de la Commission;
b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit indépendant, et qu'il ou elle soit chargé des enquêtes et des poursuites devant la Commission et devant les tribunaux; et
c) que le directeur ou la directrice exerce une autorité exclusive sur le personnel chargé des enquêtes et des poursuites à son bureau.

Recommandation 1.7.31
Nous recommandons :

a) que, lorsque des règlements sont prévus par la *Loi électorale du Canada*, ils soient rédigés par la Commission électorale du Canada et soumis directement au président ou à la présidente de la Chambre des communes, qui doit aussitôt les déposer;
b) que les règlements soient considérés comme approuvés s'ils ne sont pas renvoyés pour débat ou à un comité dans les quinze jours de séance suivant leur dépôt à la Chambre;
c) que tout règlement qui a été proposé par la Commission et a été renvoyé pour débat ou à un comité des Communes, soit approuvé par les Communes avant d'entrer en vigueur; et
d) que l'ensemble des règlements requis initialement pour la mise en vigueur de la nouvelle *Loi électorale du Canada* prennent effet immédiatement et demeurent en vigueur pendant six mois, puis soient approuvés ou rejetés par la Chambre des communes.

Recommandation 1.7.32
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit habilitée à publier des énoncés de politique; et
b) que le directeur général ou la directrice générale des élections soit habilité à publier des bulletins d'interprétation de la *Loi électorale du Canada* et soit tenu de donner suite dans un délai raisonnable aux demandes de décisions préalables relatives à son interprétation de la Loi et de ses règlements.

Recommandation 1.7.33
Nous recommandons que la Commission électorale du Canada soit responsable de toutes les questions de radiodiffusion visées par la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 1.7.34
Nous recommandons que les prévisions de dépenses budgétaires non statutaires déposées par la Commission électorale du Canada continuent d'être soumises à l'approbation du Conseil du Trésor avant d'être présentées à la Chambre des communes.

Recommandation 1.7.35
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada présente chaque année à la Chambre des communes un rapport faisant état de ses activités et des changements qu'elle propose à la Loi et aux pratiques électorales; et
b) que le comité des Communes responsable des questions électorales réponde à ce rapport et rencontre le directeur général ou la directrice générale des élections et des membres de la Commission au moins une fois l'an.

Recommandation 1.7.36
Nous recommandons que, pendant leur mandat, il soit interdit aux directeurs et directrices du scrutin, aux directeurs adjoints et directrices adjointes du scrutin ainsi qu'aux cadres et au personnel professionnel de la Commission électorale du Canada d'occuper quelque fonction ou emploi que ce soit au sein d'un parti politique, d'être membres ou candidats d'un parti ou de faire un don politique.

Recommandation 1.7.37
Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* soit modifiée de façon à désigner l'ensemble du personnel de la Commission électorale du Canada comme n'ayant pas le droit de grève.

Recommandation 1.7.38
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit autorisée à fournir une aide matérielle, professionnelle et technique à d'autres pays, sous réserve que toutes les demandes d'aide soient approuvées par un comité de la Chambre des communes; et
b) que les sommes requises soient puisées à même les fonds consolidés non alloués ou fournis par le ministère ou l'organisme fédéral chargé du projet.

VOLUME 2

Chapitre 1

Recommandation 2.1.1
Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin soient tenus :
   1. de demander des noms de recenseurs et recenseures à toutes les associations de circonscription enregistrées;
   2. de nommer les recenseurs et recenseures le plus rapidement possible après la publication du décret d'élection en tenant compte des résultats obtenus aux élections précédentes par les candidats et candidates des associations de circonscription enregistrées qui ont recommandé des noms;
   3. de consulter les organisations communautaires et les foyers d'accueil pour recruter des recenseurs; et
b) que des mesures soient prises pour fournir à l'électorat des communautés ethnoculturelles des renseignements et de l'aide concernant le processus de recensement et d'inscription sur les listes électorales.

Recommandation 2.1.2
Nous recommandons que seuls les citoyens et citoyennes du Canada qui ont 16 ans ou plus puissent être nommés recenseurs ou recenseures.

Recommandation 2.1.3
Nous recommandons qu'un recenseur ou une recenseure soit nommé pour chaque section de vote, sauf si l'on estime prudent ou souhaitable d'en nommer deux.

Recommandation 2.1.4
Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin soient autorisés par le directeur général ou la directrice générale des élections à nommer des recenseurs et recenseures principaux qui les aideraient à l'étape du recensement.

Recommandation 2.1.5
Nous recommandons :

a) que les recenseurs et recenseures remettent au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin les formules de recensement qu'ils ont remplies, portant le nom et l'adresse des électeurs et électrices, aux échéances fixées par le recenseur ou la recenseure principal ou par le directeur du scrutin pour l'établissement des listes électorales; et

b) qu'un exemplaire de la liste préliminaire de chaque section de vote soit remis, sur papier ou sur support informatique, aux candidats et candidates de la circonscription deux jours après la fin du recensement.

Recommandation 2.1.6
Nous recommandons que, pour les électeurs et électrices qui en font la demande, l'adresse figurant sur toutes les listes électorales mises à la disposition des candidats et candidates soit celle du bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

Recommandation 2.1.7
Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin déterminent les méthodes et les heures de recensement auxquelles les recenseurs et recenseures de leur circonscription devront se conformer.

Recommandation 2.1.8
Nous recommandons que tout recenseur ou recenseure soit autorisé à frapper à la porte d'entrée de chaque unité domiciliaire de tout immeuble d'habitation à des heures raisonnables, sur présentation d'une pièce d'identité appropriée, pour y effectuer le recensement.

Recommandation 2.1.9
Nous recommandons que les électeurs et électrices sans autre adresse soient autorisés à indiquer comme lieu de résidence l'adresse d'un refuge, d'une soupe populaire, du bureau d'une bande amérindienne ou d'un centre d'accueil métis.

Recommandation 2.1.10
Nous recommandons :

a) que les recenseurs et recenseures laissent aux domiciles où ils n'ont pas eu de réponse une carte de recensement postal numérotée portant le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin et le logo de la Commission électorale du Canada, afin de permettre aux occupants de s'inscrire en y indiquant les nom et adresse de tous les électeurs et électrices résidant sous leur toit, en certifiant que les renseignements donnés sont exacts, et en renvoyant la carte par la poste ou en la remettant en personne au bureau principal ou à un bureau auxiliaire du directeur du scrutin au plus tard à 18 h, le cinquième jour précédant le jour du scrutin; et
b) que, dans les provinces ayant des circonscriptions autochtones, les cartes de recensement postal :
   1. informent les électeurs et électrices autochtones de leur droit de s'inscrire dans une circonscription autochtone ou générale;

2. comportent un espace permettant aux personnes qui déposent leur carte dans une région à population majoritairement non autochtone de demander, le cas échéant, que la carte soit acheminée au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription autochtone appropriée; et
3. comportent un espace permettant aux personnes qui déposent leur carte dans une région à population majoritairement autochtone de demander, le cas échéant, que la carte soit transmise au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription générale appropriée.

Recommandation 2.1.11
Nous recommandons que les recenseurs et recenseures soient rémunérés selon un barème fondé sur le nombre de visites à domicile, calculé d'après le nombre d'électeurs et électrices qu'ils ont inscrits, le nombre de domiciles sans électeurs et le nombre de domiciles où ils ont laissé une carte de recensement postal.

Recommandation 2.1.12
Nous recommandons :

a) que la période de recensement dans chaque province et territoire soit fixée par la Commission électorale du Canada immédiatement après la publication du décret d'élection;
b) que la période de recensement soit la même pour toutes les circonscriptions d'une province ou d'un territoire;
c) que le directeur général ou la directrice générale des élections soit habilité à prolonger la période de recensement dans une ou plusieurs circonscriptions ou sections de vote si il ou elle le juge nécessaire; et
d) que, lorsque le directeur général ou la directrice générale des élections juge nécessaire de prolonger la période de recensement dans une ou plusieurs circonscriptions ou sections de vote, les candidats et candidates et l'électorat concernés en soient avisés immédiatement.

Recommandation 2.1.13
Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin nomment des réviseurs et réviseures dans les divisions de révision approuvées par le directeur général ou la directrice générale des élections ainsi que des agents et agentes réviseurs pour la circonscription;
b) que les réviseurs (ou les directeurs du scrutin et leurs adjoints) inscrivent sur les listes électorales le nom des électeurs et électrices qui en font la demande en se présentant à un bureau du directeur du scrutin ou du réviseur ou lors d'une visite à leur domicile ou après réception d'une carte de recensement postal;

c) que les réviseurs et réviseures exigent des agents et agentes réviseurs – qui travailleront à deux et ne représenteront pas les mêmes intérêts politiques – qu'ils se rendent aux domiciles qui n'ont pas été visités par les recenseurs et recenseures;
d) que les réviseurs et réviseures, sur instruction du directeur ou de la directrice du scrutin, effectuent un recensement au lieu d'une révision dans tout secteur où le directeur ou la directrice du scrutin le juge nécessaire; et
e) que les réviseurs et réviseures corrigent sur les listes électorales les nom et adresse des électeurs et électrices qui en font la demande et suppriment le nom d'un électeur qui en fait la demande ou celui d'un électeur décédé quand un membre de la famille immédiate en fait la demande.

Recommandation 2.1.14
Nous recommandons que les électeurs et électrices puissent, en justifiant de leur identité, s'inscrire eux-mêmes ou inscrire des électeurs de leur famille immédiate ou résidant sous leur toit à condition de faire la preuve de l'identité de ces derniers à un bureau du directeur ou de la directrice du scrutin au plus tard à 18 h, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

Recommandation 2.1.15
Nous recommandons :

a) que tous les électeurs et électrices puissent contester l'inscription d'une personne sur une liste électorale préliminaire s'ils estiment qu'elle n'a pas le droit de voter dans la section de vote pour laquelle elle est inscrite;
b) que les électeurs et électrices qui désirent contester l'inscription d'une personne sur une liste électorale préliminaire soient tenus d'en faire part par écrit au directeur ou à la directrice du scrutin au plus tard le 17e jour avant le jour du scrutin;
c) que les personnes formulant une contestation soient tenues d'indiquer dans le document adressé au directeur ou à la directrice du scrutin leurs nom, adresse et numéro de téléphone, le nom de la personne qui en fait l'objet ainsi que les motifs de leur opposition, et soient tenues de dater et de signer le document;
d) que toute personne contestant l'inscription d'un nom sur une liste électorale préliminaire soit tenue de prouver que ce nom devrait en être rayé;
e) que, dès réception d'une contestation, le directeur ou la directrice du scrutin soit tenu de communiquer avec la personne visée et tous les candidats et candidates de la circonscription, et de les informer de leur droit de témoigner ainsi que du lieu et de l'heure de l'audience; et
f) que chaque réviseur ou réviseure tienne une audience sur les contestations le 12e jour avant le jour du scrutin afin d'y entendre les témoignages et de rendre sa décision.

Recommandation 2.1.16
Nous recommandons :

a) que le directeur ou la directrice du scrutin, après la clôture de la période d'inscription, le cinquième jour avant le jour du scrutin, dresse une liste de tous les noms ajoutés à la liste électorale préliminaire certifiée et la remette le quatrième jour avant le jour du scrutin à tout candidat ou candidate qui en fait la demande; et
b) que chaque réviseur ou réviseure rencontre les candidats et candidates ou leurs représentants avant midi le quatrième jour précédant le jour du scrutin pour revoir cette liste supplémentaire et, si une contestation ne peut être réglée sur-le-champ, qu'il s'efforce dans des limites raisonnables d'informer l'intéressé que son droit de vote risque d'être contesté lorsqu'il se présentera au bureau de vote.

Recommandation 2.1.17
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices soient autorisés à s'inscrire le jour du scrutin à condition de justifier de leur identité et de leur adresse et de confirmer qu'ils résident et ont le droit de voter dans la section de vote en prêtant serment ou en faisant une déclaration;
b) que soient abrogées les dispositions de la *Loi électorale du Canada* permettant aux électeurs et électrices inscrits de répondre d'autres électeurs et électrices de la même section de vote; et
c) que, dans les centres de vote, les directeurs et directrices du scrutin chargent des réviseurs et réviseures d'assurer l'inscription le jour du scrutin de manière à ne pas nuire au déroulement du vote.

Recommandation 2.1.18
Nous recommandons :

a) qu'une carte d'information électorale soit remise aux personnes recensées, et à celles qui sont inscrites par les réviseurs et réviseures ou à un bureau du directeur ou de la directrice du scrutin et qu'une telle carte soit envoyée par la poste aux individus inscrits autrement qu'à l'occasion d'une visite à domicile; et
b) que la carte d'information électorale comporte les indications suivantes : l'adresse du bureau de vote ordinaire; l'accessibilité sans obstacle (indiquée par le symbole international approprié); l'adresse du bureau de vote par anticipation; l'horaire du bureau de vote itinérant, s'il y a lieu; le numéro de téléphone et l'adresse des bureaux (principal et auxiliaires) du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription.

Recommandation 2.1.19
Nous recommandons que la circonscription de résidence d'un électeur ou une électrice soit considérée, selon la préférence de celui-ci ou celle-ci, comme la circonscription où cette personne réside habituellement, la circonscription où se trouvait sa dernière résidence avant de s'établir ailleurs, ou la circonscription où se trouve la résidence d'un conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent.

Recommandation 2.1.20
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada tienne un registre des électeurs et électrices canadiens établis à l'étranger;
b) que les électeurs et électrices établis à l'étranger s'inscrivent sur ce registre en envoyant par la poste à la Commission une formule d'inscription dûment remplie;
c) que les électeurs et électrices des Forces canadiennes à l'étranger soient inscrits sur une liste tenue par le ministère de la Défense nationale au nom de la Commission et remise à celle-ci dès la publication du décret d'élection;
d) que les demandes d'inscription comportent la signature du demandeur, son numéro d'assurance sociale, une preuve d'identité conforme aux exigences de la Commission et sa dernière adresse au Canada ou l'adresse canadienne de son conjoint, d'une personne à charge ou d'un proche parent;
e) que chaque personne figurant sur le registre des électeurs non-résidents se voie attribuer un numéro d'électeur unique;
f) qu'une modification soit apportée à la *Loi électorale du Canada* pour permettre d'utiliser à cette fin le numéro d'assurance sociale;
g) que cette inscription soit valable pour trois ans et soit renouvelable à condition que l'intéressé ait conservé le droit de voter au Canada en s'abstenant de voter dans une élection nationale à l'étranger depuis son établissement à l'extérieur du Canada; et
h) qu'après la publication du décret d'élection, la Commission mette à la disposition des candidats et candidates de chaque circonscription la liste électorale (nom et adresse seulement) dressée à partir du registre.

Recommandation 2.1.21
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence soient autorisés à s'inscrire et à demander un bulletin de vote spécial à tout bureau, permanent ou temporaire, de tout directeur ou directrice du scrutin au Canada, ou dans les bureaux désignés du gouvernement canadien au Canada ou à l'étranger;

b) que tous ces électeurs et électrices présentent en personne une demande signée de leur main, produisent une pièce d'identité conforme aux exigences de la Commission, indiquent leur adresse dans leur circonscription de résidence et signent une déclaration attestant qu'ils ne voteront qu'une fois à l'élection;
c) que le membre du personnel électoral ou l'agent ou l'agente qui inscrit ces électeurs et électrices certifie sur la formule de demande d'inscription et de bulletin spécial qu'ils ont présenté la pièce d'identité exigée et qu'un bulletin spécial leur a été remis et indique le numéro de l'enveloppe-certificat sur le formulaire de demande;
d) que la personne qui inscrit ces électeurs et électrices transmette la formule sans délai au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription de résidence concernée, par la poste ou par télécopieur;
e) que, dès réception d'une demande remplie et certifiée, le directeur ou la directrice du scrutin inscrive le nom de l'intéressé sur la liste électorale de la section de vote appropriée, en prenant note du fait que la personne a reçu un bulletin spécial et en notant le numéro de l'enveloppe-certificat; et
f) qu'une demande d'inscription ne soit acceptée que si elle parvient au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de la circonscription de résidence de l'électeur ou électrice concerné au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin.

Recommandation 2.1.22
Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions où se trouvent des groupes importants d'électeurs et électrices qui doivent voter par bulletin spécial, notamment des détenus et détenues des prisons provinciales et locales, des étudiants et étudiantes à temps plein de niveau postsecondaire, des personnes travaillant sur des chantiers temporaires et des membres des Forces canadiennes à l'entraînement, prennent les dispositions que le directeur général ou la directrice générale des élections juge appropriées et administrativement efficaces pour assurer l'inscription de ces personnes et leur distribuer des bulletins spéciaux.

Recommandation 2.1.23
Nous recommandons :

a) que le Service correctionnel du Canada remette à la Commission électorale du Canada une liste de tous les électeurs et électrices détenus dans les établissements fédéraux au moment de la publication du décret d'élection;
b) que cette liste comporte le nom de la circonscription de résidence de chacun de ces électeurs et électrices; et
c) que, pour les détenus et détenues qui ont le droit de voter et dont le nom ne figure pas sur la liste remise à la Commission électorale, cette dernière

désigne dans chaque établissement fédéral un agent ou une agente d'élection chargé d'inscrire ces personnes et de recevoir leurs demandes de bulletins spéciaux.

Recommandation 2.1.24
Nous recommandons que les électeurs et électrices qui séjournent dans un hôpital le jour du scrutin soient autorisés à s'y inscrire et à y voter par bulletin de vote spécial.

Chapitre 2

Recommandation 2.2.1
Nous recommandons, sous réserve des améliorations que nous proposons dans le présent rapport :

a) que les modalités de base du vote ordinaire le jour du scrutin soient maintenues; et
b) que le vote le jour du scrutin ait encore lieu dans des bureaux de vote desservant les électeurs et électrices d'un secteur géographique limité.

Recommandation 2.2.2
Nous recommandons que tous les électeurs et électrices soient autorisés à déposer leur bulletin de vote dans l'urne, après que le scrutateur ou la scrutatrice ait vérifié ses propres initiales ainsi que le numéro de série.

Recommandation 2.2.3
Nous recommandons :

a) que des bureaux de vote itinérants soient créés là où ils faciliteraient le vote à certains groupes de personnes ayant de la difficulté à se rendre à un bureau de vote ordinaire;
b) que les modalités de vote (à l'exception des heures du scrutin) et le droit des candidats et candidates d'être représentés soient les mêmes dans les bureaux itinérants que dans les bureaux ordinaires;
c) que les bureaux itinérants ne soient pas tenus aux mêmes heures d'ouverture que les bureaux ordinaires le jour du scrutin, à condition que le vote ne s'y termine pas plus tard;
d) que les bureaux itinérants soient autorisés à se déplacer dans plusieurs endroits le jour du scrutin, à condition que les heures d'ouverture et les endroits soient indiqués au préalable aux électeurs et aux candidats concernés;
e) que le vote soit organisé en collaboration avec les autorités de tout établissement ou centre communautaire (tel qu'un hôpital, un refuge, une soupe populaire ou un centre communautaire autochtone) où est installé un bureau de vote itinérant;

f) que les pensionnaires des foyers ou établissements desservis par un bureau itinérant soient inscrits sur la liste électorale de ce bureau, et non sur celle de la section de vote ordinaire où est situé l'établissement;
g) que le dépouillement du scrutin d'un bureau itinérant se fasse en même temps que celui des bureaux de vote ordinaires; et
h) que le dépouillement se fasse au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin ou à tout autre endroit approuvé par lui ou elle, sous réserve que les candidats et candidates soient avertis au préalable.

Recommandation 2.2.4
Nous recommandons :

a) que tout électeur ou électrice qui le désire puisse voter par anticipation;
b) qu'il y ait deux jours de vote par anticipation dans les secteurs de plus de 5 000 habitants et que, dans les autres, la tenue d'un vote par anticipation soit décidée par le directeur ou la directrice du scrutin;
c) que, pendant les neuf jours précédant le jour du scrutin, un bureau itinérant de vote par anticipation soit mis à la disposition des localités de moins de 5 000 habitants dont les électeurs et électrices n'auraient pas facilement accès à un autre bureau de vote par anticipation;
d) que le vote par anticipation ait lieu l'avant-dernier dimanche et le dernier samedi précédant le jour du scrutin;
e) que le bureau de vote par anticipation soit ouvert de 12 h à 20 h le dimanche et de 9 h à 18 h le samedi; et
f) qu'un plan du vote par anticipation pour chaque circonscription soit mis à la disposition des candidats et candidates et des partis enregistrés, qui pourraient le soumettre à l'examen du directeur général ou de la directrice générale des élections.

Recommandation 2.2.5
Nous recommandons :

a) que tout électeur ou électrice qui le désire puisse voter par bulletin spécial;
b) que chaque bulletin spécial soit accompagné de trois enveloppes différentes : la première pour protéger le secret du vote, la deuxième pour permettre au personnel électoral d'identifier l'électeur ou l'électrice et de vérifier s'il a le droit de voter, et la troisième pour assurer l'envoi du bulletin;
c) que le bulletin de vote spécial soit un bulletin vierge sur lequel l'électeur ou l'électrice inscrit le nom d'un candidat ou une candidate, ou d'un parti politique;
d) que les règles électorales spéciales soient supprimées de la *Loi électorale du Canada*; et
e) que le vote par procuration soit aboli.

Recommandation 2.2.6
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices qui désirent un bulletin de vote spécial soient tenus de le demander en personne à n'importe quel bureau de directeur ou directrice du scrutin ou dans l'un des bureaux désignés du gouvernement au Canada ou à l'étranger;
b) que, dans le cas d'électeurs et électrices incapables de se déplacer pour cause de maladie ou de handicap, un membre de la famille immédiate puisse présenter à leur place leur demande signée et les pièces d'identité appropriées, ou qu'un membre du personnel électoral se rende au domicile de ces électeurs pour que ceux-ci demandent un bulletin spécial et le lui remettent immédiatement, une fois rempli;
c) que, dans le cas d'électeurs et électrices incapables de signer et d'indiquer leur choix sur leur bulletin spécial, la signature puisse être remplacée par une marque faite devant un témoin. Celui-ci pourra aussi remplir le bulletin selon les instructions de l'électeur concerné, à condition de s'engager par serment à garder le secret;
d) que, pour être admissibles au bulletin spécial, les électeurs et électrices produisent les pièces d'identité exigées par la Commission électorale du Canada ainsi qu'une signature, et s'engagent à ne pas voter plus d'une fois. De plus, les Canadiens et Canadiennes établis à l'étranger devront attester qu'ils n'ont pas voté à une élection nationale étrangère depuis leur établissement dans un autre pays;
e) que tout membre du personnel électoral ou tout agent ou agente désigné par le directeur ou la directrice du scrutin ou par la Commission électorale soit autorisé à recevoir et à traiter les demandes de bulletins spéciaux, et à délivrer de tels bulletins;
f) que les bulletins spéciaux soient disponibles dès l'ouverture des bureaux des directeurs ou directrices du scrutin, au début de la campagne électorale;
g) que les électeurs et électrices puissent demander un bulletin spécial à tout bureau du directeur ou de la directrice du scrutin dans leur propre circonscription ou dans tout bureau désigné du gouvernement canadien dans les régions éloignées jusqu'à 18 h, le cinquième jour avant le jour du scrutin;
h) que les électeurs et électrices absents de leur circonscription de résidence soient autorisés à présenter une demande de bulletin de vote spécial à tout bureau de directeur ou directrice du scrutin ou à une ambassade ou tout autre bureau du gouvernement canadien à l'étranger, à condition que leur formulaire de demande parvienne au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de leur circonscription de résidence au plus tard à 18 h, heure de l'Est, le cinquième jour avant le jour du scrutin;

i) que les partis et les candidats et candidates se limitent à fournir des renseignements au sujet du bulletin spécial; et
j) que l'abus d'influence et la violation du secret du vote soient considérés comme des infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 2.2.7
Nous recommandons :

a) qu'il appartienne aux électeurs et électrices votant avec un bulletin spécial de s'assurer que le bulletin parvienne au bureau de vote approprié, le jour du scrutin, soit avant la clôture du scrutin si le bulletin est envoyé directement à leur circonscription, soit avant 18 h, heure de l'Est, s'il est envoyé à la Commission électorale du Canada;
b) que les électeurs et électrices qui demandent un bulletin spécial dans leur circonscription de résidence puissent déposer celui-ci personnellement à tout bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de cette circonscription; et
c) que tout bulletin spécial reçu après l'heure prescrite demeure scellé, et ne soit ni compté ni validé pour quelque motif que ce soit.

Recommandation 2.2.8
Nous recommandons :

a) qu'un bulletin de vote spécial soit annulé si l'électeur ou l'électrice n'a pas présenté sa demande de bulletin spécial avant la date limite dans la circonscription où cette personne doit voter, si la signature figurant sur l'enveloppe-certificat ne correspond pas à celle de la demande ou si le bulletin n'arrive pas avant la date et l'heure limites;
b) qu'un électeur ou une électrice voulant voter le jour du scrutin, alors que son nom figure sur la liste de ceux ayant demandé un bulletin spécial, soit autorisé à le faire, à condition de présenter les pièces d'identité prescrites par la Commission électorale du Canada et de signer l'engagement de ne pas voter plus d'une fois; si cette personne n'a pas les pièces requises, elle devra signer le même engagement et prêter serment ou faire une déclaration pour certifier son identité; le scrutateur ou la scrutatrice communiquera le nom de cette personne au directeur ou à la directrice du scrutin, et le bulletin spécial de l'électeur sera annulé;
c) que les enveloppes-certificats contenant les bulletins spéciaux ne soient ouvertes que 30 minutes après la clôture du scrutin, après l'annulation des bulletins spéciaux faisant double emploi avec des bulletins ordinaires déposés ce jour-là;
d) que, si plus d'un bulletin spécial est déposé au nom d'une même personne, ils soient tous annulés;

e) que les candidats et candidates soient autorisés à déléguer des représentants ou représentantes le jour du scrutin, afin de vérifier les enveloppes contenant un bulletin spécial et de s'assurer que le dépouillement se déroule de manière juste et exacte;
f) que les votes par bulletin spécial soient totalisés séparément des votes ordinaires dans les rapports de chaque circonscription; et
g) que l'abus d'influence sur une personne votant par bulletin spécial ainsi que le viol du secret de ce vote constituent des infractions à la *Loi électorale du Canada*.

Recommandation 2.2.9
Nous recommandons que le vote par bulletin spécial remplace les procédures actuelles de vote au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

Recommandation 2.2.10
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices établis à l'étranger votent dans leur circonscription de résidence en utilisant le bulletin de vote spécial;
b) que ces bulletins soient expédiés par la poste peu après la publication du décret d'élection aux électeurs et électrices inscrits sur le registre des électeurs non-résidents tenu par la Commission électorale du Canada;
c) que ces bulletins soient retournés à la Commission électorale pour y être vérifiés et comptés, et que les résultats soient transmis aux directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions correspondantes;
d) que le directeur général ou la directrice générale des élections invite tous les partis enregistrés à nommer des représentants et représentantes pour le dépouillement des bulletins spéciaux;
e) que le dépouillement des bulletins spéciaux commence à une date choisie par le directeur général ou la directrice générale des élections, au plus tôt cinq jours avant le jour du scrutin; et
f) que l'on vérifie les enveloppes de bulletins spéciaux provenant de l'étranger en comparant le numéro d'électeur figurant sur l'enveloppe-certificat avec celui figurant dans le registre de la Commission. Si l'enveloppe ne porte pas la signature de l'électeur ou l'électrice ou si l'envoi arrive après 18 h le jour du scrutin, on devra mettre l'enveloppe de côté sans l'ouvrir.

Recommandation 2.2.11
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices éloignés de leur circonscription de résidence, qu'ils se trouvent au Canada ou à l'étranger, retournent leur bulletin de vote spécial au bureau du directeur ou de la directrice du

scrutin de leur circonscription, pour qu'il soit ajouté aux autres bulletins spéciaux reçus, sauf s'il s'agit des bulletins de détenus et détenues inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale du Canada par le Service correctionnel du Canada;

b) qu'il appartienne aux électeurs et électrices éloignés de leur circonscription de résidence de faire parvenir leur bulletin à leur circonscription avant la clôture du scrutin; et

c) que les bulletins spéciaux des détenus et détenues d'établissements fédéraux inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale par le Service correctionnel du Canada parviennent à la Commission au plus tard à 18 h, le jour du scrutin et soient dépouillés à un endroit central par la Commission; les résultats seront transmis à chaque circonscription avec le compte des votes des électeurs et électrices inscrits comme non-résidents sur le registre de la Commission.

Recommandation 2.2.12

Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin et les autres membres du personnel électoral apprennent, dans le cadre de leur formation, comment servir les électeurs et électrices ayant des besoins spéciaux; et

b) que les recenseurs et recenseures signalent les personnes qui ont des besoins spéciaux et ont demandé à bénéficier de modalités de vote particulières.

Recommandation 2.2.13

Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada soit responsable, avec les directeurs et directrices du scrutin, d'assurer l'accès aux bureaux de vote aux électeurs et électrices ayant une déficience physique;

b) que l'accès sans obstacle soit assuré à tous les bureaux de vote ordinaires et leurs isoloirs – sauf lorsqu'il n'existe aucun bâtiment approprié et qu'on ne peut construire de rampes d'accès – ainsi qu'aux bureaux principaux et auxiliaires des directeurs et directrices du scrutin et à tous les bureaux de vote par anticipation;

c) que les directeurs et directrices du scrutin justifient toute décision d'installer un bureau de vote dans un lieu qui n'est pas accessible sans obstacle;

d) que la carte d'information fournie aux électeurs et électrices indique si leur bureau de vote est accessible sans obstacle, qu'elle porte le numéro de téléphone du directeur ou de la directrice du scrutin, et que toutes ces informations soient données à l'aide de symboles internationaux;

e) qu'un électeur ou une électrice puisse transférer son nom à un bureau de vote accessible sans obstacle, si le sien ne l'est pas, sur simple demande au recenseur ou à la recenseure ou au directeur ou à la directrice du scrutin;

f) que le système des certificats de transfert soit supprimé; et
g) que le personnel électoral soit autorisé, pour les électeurs et électrices qui en ont besoin, à apporter l'urne à l'extérieur du bureau si celui-ci n'est pas accessible sans obstacle.

Recommandation 2.2.14
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada fasse connaître son logo et le mette en évidence en période électorale, afin d'aider les gens à reconnaître les bureaux du directeur ou de la directrice du scrutin et les bureaux de vote;
b) que le nom de chaque candidat ou candidate représentant un parti autorisé à figurer sur le bulletin de vote soit accompagné du logo ou du sigle de son parti;
c) que les logos figurant sur les bulletins de vote soient normalisés pour chaque parti et approuvés par la Commission électorale;
d) qu'aucun logo ne figure à côté du nom des candidats et candidates indépendants;
e) que des affiches reproduisant la forme du bulletin de vote soient installées dans chaque bureau de vote ordinaire ou par anticipation ainsi qu'au bureau du directeur du scrutin, et qu'y figurent le nom et la photographie des candidats et candidates de la circonscription ainsi que le nom et le logo (ou le sigle) de leur parti, à condition que ce dernier soit autorisé à figurer sur le bulletin; et
f) que les candidats et les candidates qui souhaitent que leur photographie paraisse sur cette affiche fournissent une photographie à cette fin lors du dépôt de leur déclaration de candidature.

Recommandation 2.2.15
Nous recommandons que, dans les sections de vote où sont concentrés des électeurs et électrices d'une langue autre que le français ou l'anglais, le directeur ou la directrice du scrutin affecte aux bureaux de vote des personnes qui parlent cette langue ou, lorsque cela n'est pas possible, fasse appel à des interprètes.

Recommandation 2.2.16
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices qui ont besoin d'aide pour voter ne soient pas tenus de prêter serment;
b) que toute personne qui aide un ami ou un parent à voter s'engage, en signant une déclaration prescrite par la Commission électorale du Canada, à garder le secret du vote et à ne pas exercer d'influence abusive. Le nom de cette personne sera inscrit dans le registre du scrutin;

c) que personne, sauf un membre du personnel électoral ou un individu aidant quelqu'un de sa famille immédiate, ne puisse prêter assistance à plus d'un électeur ou une électrice au cours d'une même élection; et
d) qu'un électeur ou une électrice puisse obtenir l'aide d'un scrutateur ou une scrutatrice en la seule présence du greffier ou de la greffière du scrutin.

Recommandation 2.2.17
Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin veillent à rendre le vote accessible dans les hôpitaux et établissements de santé où les électeurs et électrices pourraient avoir de la difficulté à se rendre à un bureau de vote ordinaire;
b) que des bureaux de vote itinérants soient installés dans les hôpitaux et autres établissements de santé, et qu'ils restent ouverts assez longtemps pour permettre à toutes les personnes qui le désirent de voter;
c) que soit maintenu le vote au chevet des malades dans les établissements desservis par un bureau de vote ordinaire ou un bureau de vote itinérant;
d) que les directeurs et directrices du scrutin préparent à l'avance les modalités de vote dans les hôpitaux et les établissements de santé, en collaboration avec l'administration de ceux-ci;
e) que les électeurs et électrices se trouvant dans un hôpital en dehors de leur circonscription le jour du scrutin puissent s'inscrire le jour même et voter au moyen d'un bulletin de vote spécial;
f) que les directeurs et directrices du scrutin établissent un bureau de vote dans chacun des hôpitaux de leur circonscription pour permettre aux électeurs et électrices de s'inscrire et d'obtenir un bulletin spécial;
g) que ces électeurs et électrices remettent leur bulletin de vote au scrutateur ou à la scrutatrice responsable du bureau de vote; et
h) que les votes soient dépouillés sur place à la fermeture du bureau de vote et que les résultats soient transmis à la Commission électorale du Canada, qui les communiquera aux circonscriptions appropriées.

Recommandation 2.2.18
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* prévoie l'utilisation d'un gabarit dans tous les bureaux de vote ordinaires pour le vote des personnes malvoyantes.

Recommandation 2.2.19
Nous recommandons que les directeurs et directrices du scrutin collaborent avec les associations de personnes malentendantes de leur circonscription afin de déterminer s'il y a lieu de faire appel à des interprètes en langage gestuel, et selon quelles modalités, ou pour fournir d'autres types d'aide là où cela est justifié.

Recommandation 2.2.20
Nous recommandons que la nouvelle *Loi électorale du Canada* contienne en annexe une liste des « circonscriptions comportant des localités isolées » et bénéficiant de dispositions spéciales pour le vote, mais que cette liste puisse être modifiée par règlement.

Recommandation 2.2.21
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices des circonscriptions et des régions éloignées désignées par la Commission électorale du Canada puissent obtenir un bulletin de vote spécial auprès du personnel électoral local ou à un bureau désigné du gouvernement dans leur région;
b) que les électeurs et électrices des circonscriptions comportant des localités isolées qui auraient de la difficulté à faire parvenir leur bulletin spécial à temps au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin le remettent au scrutateur ou à la scrutatrice, afin qu'il soit compté avec les autres bulletins recueillis par ce bureau, le jour du scrutin; et
c) qu'un directeur ou une directrice du scrutin soit autorisé à recueillir le vote d'un électeur ou une électrice (ou à autoriser un scrutateur ou une scrutatrice à le faire) par téléphone, radio ou télécopieur et qu'il l'inscrive comme un bulletin spécial, s'il n'a aucun autre moyen de recevoir ce vote et qu'il a vérifié l'identité du votant. Cette opération devra être inscrite dans le registre du scrutin.

Recommandation 2.2.22
Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin des régions éloignées soient autorisés à distribuer les documents d'élection par télécopieur lorsque cela s'avère nécessaire pour desservir les bureaux de vote isolés; et
b) que les directeurs et directrices du scrutin soient autorisés à désigner les bureaux de vote comme des bureaux itinérants dans les régions isolées et à moduler les heures d'ouverture de ces bureaux, à condition d'avertir au préalable les électeurs et électrices, ainsi que les candidats et candidates.

Recommandation 2.2.23
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* autorise la Commission électorale du Canada à utiliser de nouvelles techniques pour communiquer des documents d'élection, à mesure que ces techniques apparaissent, et que ces changements soient autorisés par voie de règlement.

Chapitre 3

Recommandation 2.3.1
Nous recommandons :

a) que la durée de la période électorale soit de 40 jours au minimum et de 47 jours au maximum; et
b) que la date de clôture des mises en candidature soit fixée à 21 jours avant le jour du scrutin.

Recommandation 2.3.2
Nous recommandons que les élections aient lieu le lundi.

Recommandation 2.3.3
Nous recommandons :

a) que les bureaux de vote soient ouverts pendant 12 heures, plutôt que 11 heures, le jour du scrutin; et
b) que les heures locales du scrutin soient de 9 h 30 à 21 h 30 à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario; de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan; de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest; et de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Recommandation 2.3.4
Nous recommandons :

a) que l'élection prévue dans une circonscription soit ajournée advenant le décès, dans les 21 jours précédant la clôture du scrutin, du candidat ou de la candidate désigné d'un parti enregistré;
b) que la nouvelle date de clôture des mises en candidature soit fixée au second lundi suivant la date du décès, et que l'élection soit tenue 21 jours après cette nouvelle date de clôture;
c) que l'investiture des candidats et candidates restants demeure valable quand une élection est ajournée;
d) que l'on prolonge la période de révision de la liste électorale; et
e) que les bulletins spéciaux reçus soient détruits, et que le directeur ou la directrice du scrutin fasse parvenir à ceux qui en font la demande un nouveau bulletin spécial accompagné d'un avis précisant la date de l'élection ajournée; et, si un candidat ou une candidate meurt après le jour du vote par anticipation, que ces bulletins soient détruits.

Recommandation 2.3.5
Nous recommandons :

a) que les candidats et candidates puissent se désister jusqu'à 18 h la veille du jour du scrutin; et
b) que le désistement d'un candidat ou une candidate survenant après la clôture des mises en candidature soit définitif et qu'il soit interdit à tout candidat de remplacement de se présenter.

Recommandation 2.3.6
Nous recommandons :

a) que les directeurs et directrices du scrutin soient nommés par le gouverneur en conseil;
b) que la Commission électorale du Canada puisse nommer un directeur ou une directrice du scrutin quand le gouverneur en conseil ne comble pas le poste vacant dans les 90 jours;
c) que les directeurs et directrices du scrutin soient nommés pour un mandat de sept ans, renouvelable pour sept ans sur recommandation de la Commission électorale;
d) que le directeur général ou la directrice générale des élections puisse maintenir à son poste tout directeur ou directrice du scrutin dont la circonscription a été modifiée par un redécoupage, à condition que la modification soit mineure et que le ou la titulaire continue de résider dans la nouvelle circonscription;
e) que la Commission électorale, sur recommandation du directeur général ou de la directrice générale des élections, puisse démettre de ses fonctions un directeur ou une directrice du scrutin pour incompétence, inaptitude, insubordination ou travail insatisfaisant;
f) que tout directeur ou directrice du scrutin s'abstienne obligatoirement d'adhérer à un parti politique, de faire tout don politique, de se livrer à une activité politique partisane et de faire preuve de partialité politique dans le cadre de son travail;
g) que le directeur général ou la directrice générale des élections puisse retenir les services des directeurs et directrices du scrutin entre les élections pour préparer le scrutin à venir et sensibiliser la population au nom de la Commission électorale; et
h) que l'on s'efforce davantage d'engager des directeurs et directrices du scrutin capables de répondre aux besoins des électeurs et électrices qui ne parlent ni le français ni l'anglais, dans les circonscriptions où ceux-ci vivent en grand nombre.

Recommandation 2.3.7
Nous recommandons :

a) que les scrutateurs et scrutatrices ainsi que les greffiers et greffières soient nommés sur recommandation des candidats et candidates dont les partis sont arrivés en première et en deuxième place aux élections précédentes dans la circonscription concernée;
b) que les directeurs et directrices du scrutin nomment les scrutateurs et les greffiers si les candidats et candidates n'ont pas proposé suffisamment de postulants qualifiés au plus tard deux semaines avant le jour du scrutin;
c) que les scrutateurs et scrutatrices, les greffiers et greffières et les préposés et préposées à l'information et au maintien de l'ordre aient obligatoirement qualité d'électeur dans la circonscription concernée;
d) que les greffiers et greffières du scrutin ainsi que les préposés et préposées à l'information et au maintien de l'ordre soient formés en vue de remplir la fonction de scrutateur ou scrutatrice en l'absence de celui-ci, le jour des élections ou lors d'un vote par anticipation; et
e) qu'un scrutateur ou une scrutatrice principal soit nommé dans tous les centres de vote regroupant cinq bureaux de vote ou plus, et qu'un scrutateur ou une scrutatrice soit désigné pour remplir cette fonction dans tous les autres centres de vote.

Recommandation 2.3.8
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada désigne bilingues aux fins électorales les circonscriptions où plus de 3 % de la population appartient à une minorité de langue officielle, et que des services bilingues y soient obligatoirement offerts aux électeurs et électrices;
b) que soit maintenue la politique actuelle consistant à fournir des services bilingues dans toutes les autres circonscriptions par l'intermédiaire d'un service téléphonique sans frais d'interurbain et par le recrutement de personnel bilingue pour desservir les petites concentrations de population de langue minoritaire;
c) que toutes les circonscriptions d'une province officiellement bilingue en vertu de sa propre législation ainsi que les circonscriptions de la Région de la Capitale nationale soient désignées bilingues aux fins électorales;
d) que les directeurs et directrices du scrutin nommés dans des circonscriptions bilingues soient bilingues ou aient un adjoint ou une adjointe bilingue; et
e) que des normes précises en matière de prestation de services bilingues dans les circonscriptions bilingues soient établies par la Commission électorale.

Recommandation 2.3.9
Nous recommandons :

a) que les candidats et candidates puissent désigner un représentant ou une représentante dans chaque bureau de vote ordinaire ou par anticipation et dans chaque bureau de vote itinérant; et
b) que les candidats et candidates puissent désigner pour chaque bureau ou centre de vote une personne autorisée à recueillir les noms des votants et votantes le jour du scrutin.

Recommandation 2.3.10
Nous recommandons :

a) que le nombre d'électeurs et électrices par section de vote soit circonscrit de façon à ce que leur bureau de vote soit situé aussi près que possible de leur lieu de résidence; et
b) que les directeurs et directrices du scrutin soient habilités à réquisitionner des locaux pour l'aménagement de bureaux de vote dans les immeubles fédéraux et les immeubles des organismes financés par le gouvernement fédéral, ainsi que dans les immeubles de 100 logements et plus.

Recommandation 2.3.11
Nous recommandons :

a) qu'il soit interdit d'exposer à la vue tout emblème, panneau ou autre matériel électoral partisan dans un rayon de 50 mètres de l'entrée des bureaux de vote, ainsi qu'à l'intérieur de ces bureaux ou sur leurs murs, le jour du scrutin et les jours de vote par anticipation; et
b) que cette interdiction s'applique également au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin.

Recommandation 2.3.12
Nous recommandons :

a) que l'on cesse d'inscrire dans le registre du scrutin les noms des personnes votant dans les bureaux de vote ordinaires le jour du scrutin, mais que l'on continue d'y noter toute situation exceptionnelle, par exemple si une personne s'inscrit le jour même du scrutin, si un représentant ou une représentante de parti ou un membre du personnel du bureau de vote conteste une inscription, ou si l'urne est apportée à l'extérieur pour recueillir le vote d'un électeur ou une électrice;
b) que l'on continue d'inscrire dans le registre du scrutin les noms des personnes qui votent par anticipation; et
c) que les greffiers et greffières du scrutin aient en leur possession une liste des numéros d'électeur afin d'aider les partis et les candidats et candidates à tenir le compte des votants et votantes le jour du scrutin.

Recommandation 2.3.13
Nous recommandons :

a) de conserver la procédure actuelle qui permet aux électeurs et électrices de voter en donnant simplement leurs nom et adresse;
b) d'exiger que les électeurs et électrices inscrits qui font l'objet d'une contestation dans un bureau de vote ordinaire justifient de leur identité ou, à défaut, qu'ils prêtent serment ou fassent une déclaration; et
c) que la Commission électorale du Canada définisse ce qui constitue une preuve suffisante d'identité.

Recommandation 2.3.14
Nous recommandons que la Loi autorise le marquage du bulletin de vote au moyen de tout type de stylo ou de crayon, à condition que les intentions de l'électeur ou de l'électrice soient claires et que le bulletin ne comporte aucun signe permettant d'identifier la personne qui l'a marqué.

Recommandation 2.3.15
Nous recommandons :

a) que le dépouillement des votes par anticipation débute en même temps que celui des votes ordinaires, et qu'il puisse se faire dans tout bureau de vote ordinaire ou au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin si les candidats et candidates en ont été avisés;
b) qu'une ou plusieurs équipes composées d'un scrutateur ou une scrutatrice et d'un greffier ou une greffière soient affectées à la vérification et au dépouillement des bulletins spéciaux dans chaque circonscription, et que cela se fasse dans le bureau du directeur ou de la directrice du scrutin;
c) que les candidats et candidates soient invités à envoyer des représentants et représentantes au dépouillement des bulletins spéciaux, tout comme ils le font dans les bureaux de vote ordinaires;
d) que les votes des Canadiens et Canadiennes inscrits au registre des électeurs non-résidents, ainsi que ceux des détenus et détenues des pénitenciers fédéraux inscrits sur la liste fournie à la Commission électorale du Canada par le Service correctionnel du Canada, soient dépouillés au siège de la Commission ou dans un autre lieu central, et que les résultats soient communiqués au bureau du directeur ou de la directrice du scrutin de chaque circonscription une demi-heure après le début du dépouillement dans les bureaux de vote ordinaires; et
e) que le registre du scrutin et les documents d'élection de chaque bureau de vote ne soient pas scellés mais remis à la Commission électorale en même temps que le rapport d'élection ou dès que possible après; la Commission pourrait en permettre la consultation aux représentants des candidats et candidates ou des partis enregistrés pour tout motif qu'elle jugerait valable.

Recommandation 2.3.16
Nous recommandons :

a) que la période accordée pour la compilation des votes soit ramenée à un maximum de sept jours, et que la procédure soit simplifiée conformément à nos propositions;
b) que le directeur ou la directrice du scrutin soit autorisé à certifier le résultat final même si certains relevés officiels du scrutin ne lui sont pas parvenus; et
c) que le délai accordé pour demander un nouveau dépouillement soit ramené à trois jours, ce qui permettrait de proclamer l'élu ou l'élue dès le second vendredi suivant le jour du scrutin, sauf si un nouveau dépouillement a été autorisé.

Recommandation 2.3.17
Nous recommandons :

a) qu'un nouveau dépouillement soit automatiquement entrepris aux frais de la Commission électorale du Canada si moins de 35 voix séparent les deux candidats ou candidates en tête du scrutin;
b) que seuls les candidats ou candidates d'une circonscription donnée puissent demander un nouveau dépouillement complet ou partiel, et que la Commission électorale puisse rejeter toute demande qu'elle juge insuffisamment fondée;
c) que le nouveau dépouillement soit effectué par une personne désignée par la Commission électorale;
d) que les candidats ou candidates qui demandent un nouveau dépouillement puissent spécifier qu'il soit complet ou partiel, et qu'ils perdent leur dépôt de 500 $ si plus de 35 voix séparent les deux candidats en tête après le recomptage des votes; et
e) que si le nouveau dépouillement aboutit à un résultat nul, la Commission électorale ordonne, pour la circonscription visée, une nouvelle élection qui aurait lieu trois semaines après le nouveau dépouillement et qui se déroulerait selon les règles applicables aux élections retardées ou ajournées.

Recommandation 2.3.18
Nous recommandons que la *Loi fédérale sur les élections contestées* soit abrogée et que les dispositions suivantes soient incluses dans la *Loi électorale du Canada* :

1. que toute demande de contestation d'élection soit jugée par la Cour fédérale du Canada;
2. qu'une élection puisse être contestée, comme c'est actuellement le cas, lorsqu'une partie considère les résultats comme entachés d'irrégularités ou de fraude;

3. que les plaintes visant à contester les résultats d'une élection et les motifs fondant ces plaintes soient adressés à la Cour fédérale du Canada dans les 30 jours suivant l'annonce des résultats du scrutin dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 30 jours suivant une condamnation pour fraude électorale dans la circonscription concernée;
4. que tout candidat ou candidate et tout électeur ou électrice soient autorisés à déposer une plainte en contestation d'élection;
5. qu'un dépôt de 1 000 $ soit exigé pour toute plainte en contestation; et que ce dépôt soit remboursé si la plainte se révèle fondée et, dans le cas contraire, qu'il soit versé à la partie mise en cause pour couvrir ses frais;
6. que le ou la juge saisi de la plainte soit habilité à la rejeter, avant ou pendant l'audience, s'il l'estime dénuée de fondement;
7. que le ou la juge saisi d'une plainte en contestation soit habilité à la rejeter, à annuler l'élection ou à déclarer élu un autre candidat ou une autre candidate;
8. que, dans les sept jours du jugement, toute décision de la Cour fédérale sur la contestation d'une élection puisse être portée devant la Cour d'appel fédérale, dont la décision sera sans appel; et
9. que la Cour d'appel fédérale soit obligée de tenir une audience dans les 14 jours suivant la présentation de l'appel, et de rendre sa décision le plus rapidement possible après l'audience.

Recommandation 2.3.19
Nous recommandons que soient abolies les dispositions de la *Loi électorale du Canada* interdisant la vente d'alcool le jour du scrutin, en laissant aux provinces toute latitude en cette matière.

Chapitre 4

Recommandation 2.4.1
Nous recommandons que la Commission électorale du Canada conclue des ententes avec les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Ontario afin d'acquérir des listes électorales préliminaires en vue des prochaines élections fédérales.

Recommandation 2.4.2
Nous recommandons que la Commission électorale du Canada mette au point et utilise les moyens informatiques nécessaires pour produire des listes électorales fédérales à partir de bases de données provinciales et territoriales constituant un registre électoral ou à partir des listes électorales provinciales issues d'un recensement.

Recommandation 2.4.3
Nous recommandons que la Commission électorale du Canada conclue avec chaque province et territoire une entente l'autorisant à puiser dans

les registres électoraux provinciaux, ou dans les listes électorales provinciales, l'information nécessaire pour produire des listes électorales préliminaires correspondant aux sections de vote fédérales.

Chapitre 5

Recommandation 2.5.1

Nous recommandons que la Commission électorale du Canada, après avoir consulté les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, établisse des normes en matière de prestation de services en langues autochtones dans les circonscriptions autochtones.

Recommandation 2.5.2

Nous recommandons :

a) que tous les électeurs et électrices autochtones des circonscriptions autochtones soient recensés dans les régions où résident un nombre important d'Autochtones;
b) qu'un recensement mixte soit conduit en collaboration avec le directeur ou la directrice du scrutin d'une circonscription générale dans les sections de vote regroupant un grand nombre d'électeurs autochtones et non autochtones; et
c) que les électeurs et électrices autochtones soient autorisés à s'inscrire par correspondance au moyen d'un formulaire d'inscription publié dans les journaux.

Recommandation 2.5.3

Nous recommandons que des comités d'admissibilité formés d'un réviseur ou une réviseure et de deux autres électeurs ou électrices, désignés par la Commission électorale du Canada parmi une liste d'aînés et aînées et d'autres électeurs établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones, soient chargés de juger toute contestation du statut d'Autochtone d'électeurs ou électrices désireux de s'inscrire sur une liste électorale autochtone.

Recommandation 2.5.4

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* désigne les circonscriptions autochtones comme étant des circonscriptions comportant des localités isolées.

Recommandation 2.5.5

Nous recommandons que la limite de dépenses électorales des candidats et candidates des circonscriptions autochtones soit calculée selon la formule qui s'applique aux circonscriptions générales à faible densité de population.

Recommandation 2.5.6
Nous recommandons que les candidats et candidates des circonscriptions autochtones soient remboursés conformément aux dispositions s'appliquant aux candidats des circonscriptions à faible densité de population.

Recommandation 2.5.7
Nous recommandons :

a) qu'entre la clôture des mises en candidature et le septième jour précédant le scrutin, les directeurs et directrices du scrutin des circonscriptions autochtones distribuent par la poste, à toute personne figurant sur la liste électorale autochtone, une brochure contenant la photo et une déclaration de chacun des candidats et candidates qui désire y figurer;
b) que les directeurs et directrices du scrutin concernés prennent les mesures nécessaires pour assurer à cette brochure une diffusion aussi large que possible; et
c) que la Commission électorale du Canada assume les frais de production et de distribution de cette brochure.

Recommandation 2.5.8
Nous recommandons que dans chaque province où pourrait être créée au moins une circonscription autochtone, la Commission électorale du Canada établisse un bureau de recensement en vue d'inscrire les électeurs et électrices admissibles qui désirent voter dans une circonscription autochtone.

Recommandation 2.5.9
Nous recommandons, en vue d'établir un registre électoral autochtone justifiant la création d'une ou de plusieurs circonscriptions autochtones dans une province :

a) qu'un recensement soit entrepris dans les régions où résident un nombre important d'Autochtones;
b) que les électeurs et électrices admissibles soient autorisés à s'inscrire par correspondance;
c) que le bureau de recensement recherche activement les électeurs et électrices admissibles; et
d) que le bureau de recensement autochtone organise une campagne finale d'inscription.

Recommandation 2.5.10
Nous recommandons :

a) que les électeurs et électrices admissibles soient autorisés, au nom de la protection de leur vie privée, à donner comme lieu de résidence l'adresse du bureau d'une bande amérindienne, d'un bureau ou d'un

centre communautaire métis ou du bureau de recensement des électeurs et électrices autochtones; et

b) que le registre électoral autochtone puisse être consulté par les électeurs et électrices inscrits au bureau de recensement provincial.

Recommandation 2.5.11
Nous recommandons :

a) que des comités d'admissibilité des électeurs et électrices autochtones, présidés par le directeur ou la directrice du recensement de la province ou son représentant, soient chargés de rendre une décision lorsque le droit d'une personne d'être inscrite sur le registre électoral autochtone est contesté; et

b) que ces comités comprennent deux électeurs ou électrices autochtones inscrits choisis par la Commission électorale du Canada parmi une liste d'aînés et aînées et d'autres électeurs et électrices admissibles établie de concert avec les bandes amérindiennes et les organisations autochtones de la province concernée.

Recommandation 2.5.12
Nous recommandons que les décisions des comités d'admissibilité des électeurs et électrices autochtones puissent être portées en appel devant la Cour fédérale du Canada.

Recommandation 2.5.13
Nous recommandons que, si deux circonscriptions autochtones ou plus sont créées dans une province, une commission spéciale soit établie en vue de fixer leurs limites et de choisir leur nom. Cette commission serait formée du président ou de la présidente de la commission de délimitation de la province, qui en assumerait la présidence, et de deux électeurs ou électrices autochtones désignés par le président ou la présidente de la Chambre des communes.

Chapitre 6

Recommandation 2.6.1
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* exonère des limites de dépenses électorales les postes de dépense suivants :

1. les dépenses engagées par un candidat ou une candidate, ou en son nom, en vue de l'investiture;
2. le cautionnement versé par un candidat ou une candidate;
3. les dépenses relatives à une collecte de fonds, sauf si l'opération est déficitaire, auquel cas le montant du déficit est comptabilisé comme dépense électorale;

4. les transferts de fonds à un candidat ou une candidate, un parti enregistré ou une association de circonscription enregistrée;
5. les dépenses engagées aux seules fins de l'administration courante d'un parti enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée;
6. les dépenses engagées pour les réceptions postélectorales et les annonces de remerciement publiées après la clôture du scrutin;
7. les honoraires professionnels ou les frais de main-d'œuvre déboursés pour remplir des obligations dictées par la Loi;
8. le coût des communications adressées exclusivement aux membres du parti enregistré ou de l'association de circonscription enregistrée;
9. les intérêts courus sur tout prêt octroyé légalement à un candidat ou une candidate, ou à un agent ou une agente officiel pour couvrir les dépenses électorales; et
10. les dépenses personnelles d'un montant raisonnable engagées par un candidat ou une candidate, ou en son nom, pendant la période électorale, soit :

i) les frais de garde d'un enfant ou d'un autre membre de la famille d'un candidat ou une candidate dont celui-ci ou celle-ci a normalement la responsabilité directe;

ii) les frais de déplacement pour le transport à destination de la circonscription et à l'intérieur de celle-ci;

iii) le montant de la location d'une résidence temporaire nécessaire à la campagne électorale;

iv) les frais d'hébergement, de repas et accessoires pendant les déplacements à destinatiion de la circonscription et à l'intérieur de celle-ci;

v) les dépenses liées à l'élection et directement attribuables à une déficience physique du candidat ou de la candidate, y compris les services nécessaires d'un assistant ou d'une assistante;

vi) d'autres dépenses personnelles que la Commission électorale du Canada pourra spécifier.

Recommandation 2.6.2

Nous recommandons que les candidats et candidates et les partis enregistrés soient tenus de déclarer toutes leurs dépenses électorales, mais que les éléments 1 à 10 de la recommandation 2.6.1 ne soient pas assujettis au plafonnement.

Recommandation 2.6.3

Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* définisse un don de biens ou de services comme étant :

1. toute contribution de biens meubles corporels (à l'exception de l'argent) ou de services industriels, commerciaux, professionnels ou autres faite par voie de don, d'avance, de dépôt, d'escompte ou autrement, à l'exclusion des éléments suivants :

2. les biens produits ou les services rendus par un travail bénévole, les biens ou les services dont la valeur commerciale totale au cours d'une période de déclaration est inférieure à 250 $, la valeur de tout temps d'antenne offert gratuitement dans le cadre d'une émission régulière ou d'affaires publiques, et la valeur de l'espace publicitaire offert gratuitement dans un journal, un périodique ou tout autre imprimé, à condition que tous les intéressés y aient accès sur une base équitable.

Recommandation 2.6.4
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* définisse comme suit le travail bénévole : le travail fourni par un particulier et pour lequel il ou elle ne reçoit aucune rémunération ni aucun avantage matériel, à l'exclusion du travail fourni par :

a) une personne à son compte, si elle demande habituellement une somme d'argent ou une rémunération pour les biens produits ou les services fournis; ou
b) une personne dont les services sont fournis par un employeur.

Recommandation 2.6.5
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* stipule que la valeur commerciale, relativement à des biens ou à des services, soit le prix le plus bas exigé dans la région visée, à la même période, pour une quantité équivalente des mêmes biens ou services.

Recommandation 2.6.6
Nous recommandons :

a) que la *Loi sur la Société canadienne des postes* soit modifiée de façon à interdire aux députés et aux députées sortants d'envoyer, sans frais, tout document imprimé à leurs commettants et commettantes à compter de minuit le jour de la dissolution du Parlement; et
b) qu'un tel document soit défini comme tout imprimé sans indication nominative (selon les termes du paragraphe 35(3) de la *Loi sur la Société canadienne des postes*).

Recommandation 2.6.7
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* autorise les personnes physiques et les personnes morales à être l'agent ou l'agente officiel d'un parti politique, d'une association de circonscription, d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture, ou d'un candidat ou une candidate aux élections ou à la direction d'un parti.

Recommandation 2.6.8
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada élabore de nouvelles lignes directrices à l'intention des agents et agentes officiels, des agents et agentes de circonscription, des partis politiques, des aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi que des candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti; et
b) que la Commission tienne des audiences publiques sur ces lignes directrices avant leur adoption.

Recommandation 2.6.9
Nous recommandons que la Commission électorale du Canada offre aux agents et agentes officiels la possibilité d'assister à une session de formation sur les aspects pertinents de la *Loi électorale du Canada* le plus tôt possible après le déclenchement d'une élection; et que de telles sessions soient offertes aux agents et agentes de circonscription de même qu'à ceux et celles des aspirants et aspirantes à l'investiture.

Recommandation 2.6.10
Nous recommandons que tout imprimé à caractère électoral, tel qu'une annonce, un placard, une affiche ou une circulaire, qui est mis en évidence ou distribué pendant une élection, porte le nom de son commanditaire, qu'il s'agisse de l'agent ou l'agente d'un parti politique enregistré ou d'une association de circonscription enregistrée, de l'agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate ou de toute autre personne, ainsi qu'une mention de l'autorisation dudit commanditaire.

Recommandation 2.6.11
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* exige l'identification des commanditaires de toute publicité politique radiodiffusée en période électorale.

Recommandation 2.6.12
Nous recommandons que les dons aux partis politiques enregistrés, aux associations de circonscription enregistrées, aux aspirants et aspirantes à l'investiture ainsi qu'aux candidats et candidates aux élections ou à la direction d'un parti soient déclarés conformément aux catégories suivantes :

- particuliers;
- personnes morales;
- organisations et associations non constituées en personne morale qui exercent des activités à but lucratif;
- syndicats;
- organisations et associations sans but lucratif;

- gouvernements; et
- autres donateurs et donatrices.

Recommandation 2.6.13

Nous recommandons que l'agent ou l'agente d'une association de circonscription enregistrée soit tenu de produire un rapport vérifié des activités financières de l'association pour les périodes suivantes :

1. l'année complète, s'il n'y a pas d'élection au cours de l'année;
2. du 1er janvier au jour du scrutin, puis du lendemain du jour du scrutin au 31 décembre lorsqu'il y a élection au cours de l'année;
3. les deux rapports exigés au paragraphe 2 ci-dessus devront être combinés si les élections ont lieu entre le 1er novembre et le 31 décembre;
4. si la période électorale s'étend sur deux années civiles, le rapport devra rendre compte de la période allant du 1er janvier de l'année où est publié le décret jusqu'à la date du scrutin.

Recommandation 2.6.14

Nous recommandons :

a) que les rapports financiers des associations de circonscription enregistrées contiennent les renseignements suivants :
   - l'actif, le passif et l'excédent au terme de la période de déclaration;
   - les recettes et les dépenses de ladite période;
   - toute l'information requise au sujet des dons reçus pendant ladite période;
   - les notes explicatives appropriées; et
   - tout autre renseignement exigé par la Commission électorale du Canada; et

b) que, si les recettes de l'association de circonscription enregistrée, de même que ses dépenses, sont inférieures à 5 000 $ au cours d'une période de déclaration, l'association puisse produire un rapport sommaire, conformément aux exigences de la Commission électorale du Canada, qui conserve le droit d'exiger un rapport complet.

Recommandation 2.6.15

Nous recommandons :

a) que les rapports postélectoraux des candidats et candidates produits par leur agent ou agente officiel contiennent les informations suivantes :
   - l'actif, le passif et l'excédent à la date de la préparation du rapport;
   - toutes les dépenses électorales, y compris celles non soumises à une limitation;
   - toute l'information requise au sujet des dons reçus entre la publication du décret d'élection et la date de préparation du rapport;

- toutes les notes explicatives pertinentes; et
- toute autre information exigée par la Commission électorale du Canada;

b) si l'organisation électorale d'un candidat ou une candidate utilise les biens d'une association de circonscription enregistrée, que les valeurs suivantes soient portées aux dépenses électorales : en ce qui concerne les biens d'équipement et le matériel, 10 % de la valeur après amortissement; en ce qui concerne les biens immobiliers et les améliorations locatives, la juste valeur locative de biens équivalents à ceux de l'association de circonscription; et

c) que, si les recettes du candidat ou de la candidate de même que ses dépenses sont inférieures à 5 000 $, un rapport sommaire puisse être produit, conformément aux exigences de la Commission électorale du Canada, qui conserve le droit d'exiger un rapport complet.

Recommandation 2.6.16

Nous recommandons que le « vérificateur » soit défini dans la *Loi électorale du Canada* comme étant un « membre en règle d'un institut, d'une société, d'une association ou d'un ordre de comptables professionnels constitué en vertu d'une loi adoptée par l'assemblée législative d'une province, dont l'activité professionnelle normale comprend l'exécution de vérifications indépendantes d'états financiers. Sont visés par la présente définition les cabinets de comptables au sein desquels de telles personnes sont associées, ou dont elles sont actionnaires ».

Recommandation 2.6.17

Nous recommandons que les rapports financiers des candidats et candidates à la direction, ceux des partis enregistrés, des associations de circonscription enregistrées ainsi que les rapports postélectoraux des candidats et candidates fassent l'objet d'une vérification, à moins que les recettes, de même que les dépenses, au cours de la période considérée aient été inférieures à 5 000 $; la Commission électorale du Canada conserve cependant le droit, après examen d'un rapport non vérifié, d'en exiger la vérification.

Recommandation 2.6.18

Nous recommandons qu'aucune personne ou firme qui serait l'agent ou agente officiel d'un parti enregistré, d'une association de circonscription enregistrée ou d'un candidat ou une candidate aux élections ou à la direction d'un parti ne puisse exercer la fonction de vérificateur pour l'organisation ou la personne dont elle est l'agent.

Recommandation 2.6.19

Nous recommandons que le vérificateur ou la vérificatrice du rapport d'un candidat ou une candidate ou du rapport d'une association de circonscription enregistrée reçoive, à même les fonds publics, des honoraires égaux au moindre des deux montants suivants : 1 000 $ ou le montant facturé.

Recommandation 2.6.20
Nous recommandons :

a) que la limite autorisée pour les dépenses électorales d'un candidat ou une candidate au cours d'une élection partielle soit la même qu'à une élection générale;
b) que la limite autorisée pour les dépenses électorales faites par un parti enregistré en faveur d'un ou de plusieurs candidats ou candidates lors d'une ou de plusieurs élections partielles tenues le même jour soit égale au montant maximal alloué par électeur lors d'une élection générale, multiplié par le nombre d'électeurs et électrices inscrits sur la liste finale de la ou des circonscriptions touchées;
c) que tout parti enregistré soit tenu de déposer un rapport des dépenses électorales engagées en faveur d'un candidat ou candidate dans les trois mois suivant une élection partielle;
d) que lorsque plus d'une élection partielle se déroule le même jour, tout parti enregistré qui présente des candidats ou candidates dans plus d'une circonscription puisse déposer un seul rapport des dépenses électorales engagées en leur faveur; et
e) que, lorsqu'il y a chevauchement des périodes électorales, tout parti enregistré qui présente des candidats ou candidates dans plus d'une circonscription dépose un seul rapport des dépenses électorales engagées en leur faveur, dans les trois mois suivant la dernière élection partielle.

Recommandation 2.6.21
Nous recommandons :

a) que, lorsqu'une élection est ajournée en raison du décès d'un candidat ou une candidate, la limite autorisée pour les dépenses électorales du candidat ou de la candidate de remplacement soit la même qu'en temps normal, et que celui-ci soit remboursé pour le même montant que prévu s'il obtient 1 % ou plus des suffrages exprimés;
b) que, lorsqu'une élection est ajournée en raison du décès d'un candidat ou une candidate, la limite autorisée pour les dépenses électorales de tous les autres candidats ou candidates corresponde à 150 % du montant prévu, et que ceux-ci obtiennent, s'ils y sont admissibles, un remboursement correspondant également à 150 % du montant prévu; et
c) que, lorsqu'un nouveau scrutin a lieu pour cause d'égalité, la limite autorisée pour les dépenses électorales corresponde à 150 % du montant prévu en temps normal, et que les candidats et candidates ayant obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés reçoivent un remboursement correspondant également à 150 % du montant prévu.

Recommandation 2.6.22
Nous recommandons :

a) que les fonds d'une association de circonscription radiée soient versés au parti enregistré et conservés en fiducie au nom de l'association;
b) que les fonds d'une association de circonscription soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie lorsque l'association est radiée par suite de la radiation du parti enregistré auquel elle appartient;
c) que les fonds conservés en fiducie en vertu des conditions énoncées en a) et b), ainsi que les intérêts cumulés, soient versés :
   1. à l'association concernée du même parti enregistré, ou à celle qui lui succède, si elle obtient son enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes;
   2. au parti enregistré, si celui-ci n'a pas été radié ou s'il a obtenu un nouvel enregistrement, dans le cas où l'association radiée ou celle qui lui succède n'est pas enregistrée avant le déclenchement des élections générales suivantes; ou
   3. au Receveur général, si le parti auquel appartient toute association radiée n'a pas été enregistré avant le déclenchement des élections générales suivantes;
d) que lorsque l'association d'un député ou une députée indépendant est radiée, tous ses fonds soient versés à la Commission électorale et conservés en fiducie;
e) pour faire suite à d) ci-dessus, que les fonds soient versés à l'ancien député indépendant ou à l'ancienne députée indépendante si il ou elle se présente aux élections générales suivantes ou à une élection partielle pendant la période considérée; dans le cas contraire, qu'ils soient versés au Receveur général du Canada;
f) que l'actif d'une association radiée par suite du redécoupage d'une circonscription soit conservé en fiducie par le parti enregistré pour être ensuite transféré aux associations de circonscription qui lui succèdent, dès qu'elles sont enregistrées;
g) que tout parti enregistré ait le pouvoir d'établir au besoin comment les fonds décrits en f) seront répartis; et
h) que la Commission électorale fixe la date d'entrée en vigueur de la radiation de toute association de circonscription.

Recommandation 2.6.23
Nous recommandons :

a) que les fonds d'un parti radié soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie;
b) que ces fonds soient versés à tout parti radié qui obtient un nouvel enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes; et

c) que les fonds d'un parti radié qui n'obtient pas un nouvel enregistrement avant le déclenchement des élections générales suivantes soient versés au Receveur général du Canada.

Recommandation 2.6.24
Nous recommandons :

a) que les fonds d'une fondation de parti radiée soient versés au parti enregistré et conservés en fiducie au nom de la fondation;
b) que les fonds d'une fondation de parti radiée par suite de la radiation du parti enregistré auquel elle appartient soient versés à la Commission électorale du Canada et conservés en fiducie;
c) que les fonds conservés en fiducie en vertu des conditions énoncées en a) et b), ainsi que les intérêts accumulés, soient versés :
   1. à la fondation concernée, si elle obtient un nouvel enregistrement pas plus de six mois après le déclenchement des élections générales suivantes;
   2. au parti enregistré ou qui a obtenu un nouvel enregistrement, si la fondation est toujours radiée six mois après le déclenchement des élections générales suivantes; ou
   3. au Receveur général du Canada, si le parti auquel appartient une fondation radiée est lui-même sous le coup d'une radiation lors du déclenchement des élections générales suivantes; et
d) qu'une fondation de parti radiée puisse conserver tous les fonds qui seraient autrement versés au parti enregistré ou à la Commission électorale à condition que cette fondation se conforme aux exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant les organismes de charité.

Chapitre 7

Recommandation 2.7.1
Nous recommandons :

a) que les chaînes spécialisées câblodistribuées soient assujetties aux mêmes règles que les autres radiodiffuseurs en matière de temps d'antenne payé offert aux partis politiques (sous réserve des conditions d'octroi des licences);
b) que les chaînes spécialisées axées sur l'actualité et les affaires publiques, comme CBC Newsworld, et auxquelles ont accès une majorité d'abonnés du câble dont la langue d'usage est la même que celle dans laquelle ces chaînes diffusent soient tenues de fournir du temps d'antenne gratuit aux mêmes conditions que les chaînes titulaires d'une licence.

Recommandation 2.7.2
Nous recommandons :

a) que la Chaîne parlementaire soit mise à la disposition de la Commission électorale du Canada pour la diffusion de renseignements durant les campagnes électorales; et
b) que la Chaîne parlementaire reçoive le mandat de rediffuser les émissions gratuites de partis politiques que nous avons recommandées ainsi que les débats des chefs, et qu'elle soit encouragée à diffuser d'autres débats électoraux.

Recommandation 2.7.3
Nous recommandons qu'une partie des renseignements électoraux diffusés par la Commission électorale du Canada sur la Chaîne parlementaire soit diffusée dans la langue de la minorité.

Recommandation 2.7.4
Nous recommandons :

a) que, pour la couverture des candidats et candidates ou pour les messages présentés par ces derniers, les câblodistributeurs qui exploitent des canaux communautaires soient tenus de répartir équitablement parmi les candidats au moins 60 minutes quotidiennes d'antenne gratuites aux heures de grande écoute, durant la période réglementaire prévue par la *Loi électorale du Canada*; et
b) que la couverture de débats entre les candidats et candidates – organisés ou non par le câblodistributeur – soit incluse dans le calcul du temps d'antenne gratuit.

Recommandation 2.7.5
Nous recommandons que les canaux communautaires soient tenus de rediffuser ces émissions au moins une fois.

Recommandation 2.7.6
Nous recommandons :

a) que les câblodistributeurs dont les canaux communautaires desservent plus d'une circonscription soient tenus d'attribuer du temps d'antenne en tranches égales de 30 minutes aux circonscriptions dans lesquelles ils desservent une majorité de l'électorat; et
b) si une circonscription est desservie par plusieurs câblodistributeurs, que chacun soit tenu de fournir du temps d'antenne en proportion de l'électorat desservi.

Recommandation 2.7.7
Nous recommandons qu'il soit interdit aux canaux communautaires par câble de vendre du temps d'antenne aussi longtemps que s'appliquera la structure de réglementation actuelle.

Recommandation 2.7.8
Nous recommandons que, comme le prévoit l'actuelle *Loi électorale du Canada*, la presse écrite, pendant la période réglementaire de publicité électorale, ne puisse appliquer à un parti politique, ni à un candidat ou une candidate, un tarif supérieur au tarif le plus bas applicable pour une quantité égale d'espace publicitaire équivalent dans le même numéro ou dans tout autre numéro publié ou diffusé au cours de la période visée.

Recommandation 2.7.9
Nous recommandons :

a) qu'un organisme privé, tel que l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens ou la Fondation pour le journalisme canadien, organise des ateliers d'information sur les élections à l'intention des petits médias d'information; et
b) que la Commission électorale du Canada élargisse ses programmes d'information actuels, de manière à pouvoir fournir aux médias de la documentation sur le processus électoral qui comprendra des données spécifiques pour chaque circonscription.

Recommandation 2.7.10
Nous recommandons, en ce qui concerne les circonscriptions comprises dans la zone principale desservie par le Service du Nord de Radio-Canada :

a) que le Service du Nord fournisse 60 minutes de temps d'antenne gratuit à tous les candidats et candidates dans chacune de ces circonscriptions, et que ce temps d'antenne s'ajoute à celui auquel les partis ont droit à l'échelle nationale;
b) que le Service fournisse jusqu'à 20 minutes de temps d'antenne payé à tous les candidats et candidates pour la diffusion de messages à l'échelle régionale, et que ce temps d'antenne s'ajoute à celui auquel les partis ont droit à l'échelle nationale;
c) que le Service informe les candidats et candidates de leur droit à du temps d'antenne gratuit et payé; et
d) qu'un représentant ou une représentante du Service négocie ce temps d'antenne avec le directeur ou la directrice du scrutin, les partis enregistrés et les candidats et candidates de chacune des circonscriptions concernées.

Recommandation 2.7.11
Nous recommandons que le Service du Nord de Radio-Canada :

a) assure une plus large couverture des élections dans les langues d'usage du Nord, y compris l'anglais et le français; et
b) organise un débat télévisé entre les candidats et candidates dans chacune des circonscriptions comprises dans la zone principale qu'il dessert.

Recommandation 2.7.12
Nous recommandons que la *Loi électorale du Canada* charge la Commission électorale du Canada de :

a) sensibiliser la population sur les questions électorales au moyen de programmes d'information; et de
b) collaborer avec les autorités électorales provinciales et territoriales dans la mise en œuvre de programmes conjoints d'éducation et d'information sur le processus électoral, notamment à l'intention des personnes ayant des besoins spéciaux.

Recommandation 2.7.13
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada établisse des programmes spécifiques de sensibilisation et d'éducation du public en matière électorale, auxquels seraient invités à contribuer financièrement ceux et celles qui souscrivent à leurs objectifs;
b) que les contributions à ces programmes donnent droit à des crédits d'impôt au même titre que les dons à la Couronne; et
c) que ceux et celles qui contribuent au financement de ces programmes soient conviés à participer à l'élaboration et à la gestion de ces programmes.

Recommandation 2.7.14
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada diffuse les renseignements électoraux essentiels dans une forme appropriée pour les personnes ayant des besoins spéciaux, notamment en braille et sur cassettes audio, et qu'elle établisse des services téléphoniques adaptés à l'intention des personnes ayant des difficultés d'audition ou de lecture.
b) que le sous-titrage codé soit utilisé pour toutes les émissions et publicités diffusées par les partis et par la Commission électorale du Canada en période électorale, y compris sur la Chaîne parlementaire;
c) que toute information de la Commission électorale diffusée sur la Chaîne parlementaire en période électorale soit accompagnée d'une interprétation gestuelle;

d) que les télédiffuseurs soient encouragés à assurer le sous-titrage codé et l'interprétation gestuelle des débats télévisés des chefs et d'autres émissions électorales; et
e) que les directeurs et directrices du scrutin soient accessibles par un numéro sans frais d'interurbain pour téléphone et télécopieur.

Recommandation 2.7.15
Nous recommandons :

a) que la Commission électorale du Canada examine conjointement avec les réseaux et les services d'information la possibilité de créer un système qui assurerait, selon le principe de la récupération des coûts, la collecte des résultats électoraux officieux le soir du scrutin; et
b) que la Commission électorale rencontre annuellement les représentants et représentantes des réseaux et des services d'information pour discuter des meilleurs moyens de faciliter la diffusion des résultats officieux le soir du scrutin et la fourniture éventuelle d'autres informations.

Chapitre 8

Recommandation 2.8.1
Nous recommandons :

a) que la plupart des dérogations à la *Loi électorale du Canada* soient considérées comme des contraventions de responsabilité stricte, qui n'exigent pas de preuve d'intention mais peuvent faire l'objet d'une défense de diligence raisonnable, et que ces dérogations relèvent de la Commission électorale du Canada; et
b) que quiconque enfreint délibérément la *Loi électorale du Canada* afin d'orienter ou de modifier le résultat d'une élection, ou commet toute autre infraction électorale, soit passible notamment d'emprisonnement ou de la perte du droit de siéger à la Chambre des communes ou de présenter sa candidature à l'élection générale suivante, et que ces infractions relèvent des cours provinciales.

Recommandation 2.8.2
Nous recommandons que seuls les tribunaux puissent imposer une peine d'emprisonnement en cas d'infraction électorale.

Recommandation 2.8.3
Nous recommandons :

a) que les notions d'acte illégal et de manœuvre frauduleuse, ainsi que les peines correspondantes, soient retirées de la *Loi électorale du Canada;*

b) que, parmi les peines prévues dans la Loi, soit maintenue la perte du droit de briguer les suffrages et du droit de siéger à la Chambre des communes, mais pour une seule élection générale fédérale et seulement pour les infractions relevant de la compétence des tribunaux; et
c) que nul ne soit privé du droit de vote pour avoir violé la *Loi électorale*.

Recommandation 2.8.4
Nous recommandons :

a) que le délai pour déposer des plaintes relatives à toute violation de la *Loi électorale du Canada* reste fixé à six mois après la violation, mais que le délai pour intenter des poursuites soit réduit à un an après le dépôt de la plainte ou la découverte de la violation; et
b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites étudie toute plainte concernant les activités visées par la *Loi électorale*, et décide si une enquête s'impose; dans la négative, qu'il ou elle informe le plaignant ou la plaignante de sa décision et des raisons qui l'ont motivée.

Recommandation 2.8.5
Nous recommandons :

a) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit investi du pouvoir d'enquêter au sujet de toute violation de la *Loi électorale du Canada*, et que le personnel d'enquête de la Commission électorale du Canada soit habilité à effectuer des fouilles et des saisies, sous réserve de l'autorisation d'un ou une juge;
b) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites puisse demander l'aide d'un corps policier seulement afin d'enquêter sur les dérogations les plus graves, pour lesquelles il n'aurait pas lui-même les compétences requises;
c) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites ne soit pas tenu de donner suite aux plaintes anonymes, mais qu'il soit autorisé à ouvrir des enquêtes à partir d'informations pertinentes provenant de son personnel ou d'autres sources;
d) que toute personne faisant l'objet d'une plainte en soit informée avant ou durant l'enquête, à moins que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites n'estime que cela nuirait à l'enquête; et
e) que toute personne ou tout parti qui doit être poursuivi devant la Commission électorale ou devant les tribunaux soit mis au courant, avant le début de la procédure, de toutes les informations que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites a recueillies et compte utiliser dans sa poursuite.

Recommandation 2.8.6
Nous recommandons :

a) qu'en cas de contravention électorale, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites soit habilité à négocier à l'amiable un accord d'exécution de sanction, sous réserve de l'approbation d'un ou une commissaire de la Commission électorale du Canada;
b) que la personne accusée de la contravention soit avisée de la possibilité de conclure un tel accord;
c) que le président ou la présidente de la Commission électorale charge un ou une commissaire de vérifier l'entente négociée;
d) que, si le ou la commissaire valide l'entente, on divulgue le nom de la personne et du parti concerné ainsi que la nature de la contravention et de la peine; et que l'entente soit exécutoire au même titre qu'une ordonnance de la Commission;
e) qu'en cas de rejet par le ou la commissaire, la Commission soit saisie de l'affaire; et
f) que tout commissaire ayant examiné une entente soit exclu du comité de la Commission chargé de juger l'affaire.

Recommandation 2.8.7
Nous recommandons :

a) que le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites décide si des mesures doivent être prises à la suite d'une plainte et, dans l'affirmative, si il ou elle entreprendra de négocier un accord d'exécution de sanction ou si il ou elle intentera une poursuite, soit devant la Commission électorale du Canada, soit devant les tribunaux;
b) que, si un accord d'exécution de sanction ne peut pas être conclu ou n'est pas approprié aux circonstances, le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites intente une poursuite devant la Commission électorale ou devant les tribunaux; et
c) que, lorsque le directeur ou la directrice des enquêtes et des poursuites intente une poursuite devant la Commission électorale, le président ou la présidente de la Commission constitue, pour siéger comme tribunal, un comité composé d'au moins un ou une commissaire; et qu'il nomme un président ou une présidente à la tête de ce tribunal si ce dernier compte plus d'un commissaire.

Recommandation 2.8.8
Nous recommandons que les plaintes et les enquêtes restent confidentielles à moins qu'elles aient été soumises à la Commission électorale du Canada ou aux tribunaux pour jugement; ou qu'elles aient été réglées par un accord d'exécution de sanction; ou que la personne ou le parti visé par la plainte ne demande leur divulgation.

Chapitre 9

Recommandation 2.9.1
Nous recommandons que l'on ne tienne pas simultanément référendums et élections générales fédérales.

Recommandation 2.9.2
Nous recommandons que ne soit adopté aucun mécanisme de révocation des députés ou députées.